

行政コミュニケーション手法に関する  
調査研究中間報告書

平成 17 年 3 月

(財) 農林水産奨励会  
農林水産政策情報センター

## 目 次

行政コミュニケーション調査研究の実施に当たって .....	1
要約 .....	7
第1章 わが国の行政コミュニケーションに対する取り組みと反応 .....	19
第1節 都市と農村の交流・食の安全性に関する都市住民アンケート結果 .....	19
第2節 フォーカスグループの実施 .....	33
第2章 米国の畜産公害対応に関する行政コミュニケーションの取り組み .....	35
第1節 連邦政府における畜産公害に対する取り組み .....	35
第2節 ミネソタ州における畜産公害に対する取り組み .....	49
第3節 カリフォルニア州における取り組み .....	57
第4節 ペンシルベニア州における取り組み .....	68
第4章 米国におけるチェサピーク湾環境復元計画における合意形成 .....	81
第1節 チェサピーク湾環境復元計画 .....	81
第2節 CALFED 計画 .....	112
第5章 英国における行政コミュニケーションの取り組み .....	136
第1節 英国 DEFRA の行政コミュニケーション手法 .....	136
第2節 環境保全における行政コミュニケーション .....	143
第3節 英国農民連盟の畜産公害への取り組み .....	147
第6章 米国における地産地消における行政コミュニケーション .....	150
第1節 持続型農業ペンシルベニア協会の取り組み .....	150
第2節 ミネソタ州における取り組み .....	155
第3節 農務省の取り組み .....	161
第4節 フードルーツ・ネットワークの活動 .....	165

## 行政コミュニケーション調査研究の実施に当たって

行政コミュニケーションの調査研究委員会の第1回委員会（平成16年7月12日）及び第2回委員会（同11月19日又は22日の分科会）において、調査研究の進め方について、次のように整理した。

### 1. 政策合意形成における行政コミュニケーション手法の開発に関する調査研究

本調査研究の概要は、次のとおりとされている。

「今後の農政の推進に当たっては、消費者に軸足を置いてその展開を図ることが求められており、企画・立案段階から関係者、特に消費者の意見を踏まえながら展開していくことが必要となってきた。食料・農業・農村基本計画の見直しにあたっては、消費者の視点に立った施策の強化を検討することとなっており、特に畜産分野においては、食の安全や安心に関し、トレーサビリティ、表示問題等、消費者の意見反映が強く求められる政策や施策が少なくないため、こうした行政コミュニケーション手法の導入の必要性は高い。

このため、カナダやヨーロッパ各国における「行政コミュニケーション手法」を調査するとともに、これらを基礎として、わが国に適用できる行政コミュニケーション手法を解明するための設計・検討・分析を行う。」

このため、具体的には、次の事項について、調査研究を行うこととした。情報提供と合意形成は、行政コミュニケーション手法を検討する上での共通的な課題を取り上げ、次に、現在、農林水産行政が取り組んでいる「食育の推進」、「野菜・果実の消費拡大活動」「都市と農村の交流」の政策課題を取り上げ、具体的にどのように行政コミュニケーションを実施すべきかを検討することにした。

#### （1）情報の提供について

「情報の提供」に関する調査研究を実施するに当たって、次のような課題があるのではないかと考えた。

- 一般の消費者や農業者が知りたがっている情報と行政機関が提供している情報との間にミスマッチがあるのではないか。
- 消費者と農業者では、提供を求める情報に大きな開きが存在するとともに、知識にも差がある。
- 政策（規制等）や事業、キャンペーンの目的が明確であるか。
- 農林水産本省や地方農政局、関係団体のホームページは、外部の者には利用しにくいのではないか。
- 情報提供に関する効果の把握が行われていないのではないか。

## (2) 合意形成について

「合意形成」に関する調査研究を実施するに当たって、次のような課題があるのではないかと考えた。

- 現在実施されているパブリックコメントは、期間が短く、形式的になっているのではないか。また、タウンミーティングも形式的になっていないか。
- 行政機関（政府・都道府県）に対して団体やグループから政策改善の要求がなされた場合、要求した団体やグループ、その他ステークホルダー（関係者）が意見を交換して、お互いが納得した上で、政策や事業計画が形成されているか。
- 現在、中断した公共事業や、効果の上がっていない事業があるが、中断や効果の上がっていないものは、ステークホルダー間で合意形成がなされない（又は不十分な）まま実施されたものではないか。

## (3) 主要な政策課題

### 1) 食育の推進について

「食育の推進」に関する調査研究を実施するに当たって、次のような課題があるのではないかと考えた。

- 「食育」に対する理解が浸透してきているが、食育の概念、目的が明確でないのではないか。
- 学校教育と成人教育が連携していないのではないか。

### 2) 野菜・果実の消費拡大活動

「野菜・果実の消費拡大活動情報の提供」に関する調査研究を実施するに当たって、次のような課題があるのではないかと考えた。

- 野菜と果実の消費拡大運動が連携して行われていないのではないか。
- 売るというキャンペーンから健康保持・向上を前面に打ち出すものへの転換を図るためにはどのようにすべきか。
- 20代、30代は、ほとんど果実を食べていない。野菜についても若年齢層ほど食べていない。このため、成果を重視した運動にするのには、何が必要か。
- 米国等の“5 A Day”のような標語が求められる。“5 A Day”は、“to eat five to nine servings of fruits and vegetables a day”である。しかし、“servings”に最も近い日本語は「皿」であるが、果実に当てはめるとしっくりしないという問題がある。（野菜 350 グラム、果実 200 グラムが使われている。）
- 国、都道府県、関係団体によるパートナーシップを構築するためには、何が求められているか。

### 3) 都市と農村の交流について

「都市と農村の交流」に関する調査研究を実施するに当たって、次のような課題があるのではないかと考えた。

- 都市と農村の交流（都市と農村の対流）の概念が明確でない。
- 交流の実態が把握されていない。農林水産省の「政策評価」で、採用されている指標は、実態を表していないのではないかと。

☆グリーン・ツーリズム人口：9～10百万人で伸びていない。

☆観光目的の宿泊者数：11年度は333百万人、12年度は313百万人、13年度は284万人、14年度は286百万人で減少傾向。

☆市民農園数は、伸びているものの、目標値を下回っている。

- 情報提供（ホームページ）が充実しているといえるか。（例えば、ホテル等の案内・予約のサイトに比べて提供されている情報が極端に少ない。官製情報の限界か）農村を訪問したいとする都市住民の「思い」を把握し、それに応じられる農山漁村を紹介する（整備する）のではないかと。
- 個々の交流ごとに都市サイドグループ、農村サイドのグループによるパートナーシップを構築するために、行政機関が果たすべき課題は何か。NPO 及び民間に期待すること何か。

## 2. 地域住民の合意形成に関する行政コミュニケーション手法の開発

本調査研究の概要は、次のとおりとされている。

「混住化の進行に伴い、畜産施設設置の設置は、臭いや衛生の問題を主たる要因として、近隣や川下の住民の理解が得にくくなってきており、畜産経営農家に必要以上の経済的・精神的負担をかけるばかりでなく、わが国畜産業の脆弱化を招きかねない問題となってきた。こうした問題の解決のため諸外国では、広く関係者を巻き込んで、話し合い等を粘り強く行っていく手法がとられ、成功を収めていることが少なくないので、これらを調査し、わが国に紹介するとともに、そうした海外事例を基礎として、日本にも導入できる手法を解明し、ガイドを作成するための設計・検討・分析を行う。」

### (1) 畜産等の立地に関する合意形成について

「畜産等の立地に関する合意形成」に関する調査研究の実施に当たって、次のような課題があるのではないかと考えた。

- 平成15年における畜産経営に起因する苦情発生戸数は2,633戸と、近年ほぼ横ばい傾向で推移している（資料：平成16年7月、畜産部畜産企画課 畜産環境対策室）が、これは、畜産農家の努力の結果といえるか。
- 畜産の悪臭、水質汚濁に関する苦情の処理に直接当たっている市町村職員が適切に

処理できているか。畜産農家に過剰な負担を強いるものとなっていないか。

- 畜産農家は、地域の住民（非農家，新規転入者）やその子女に対して，自らの畜産農業を説明したり，家畜に触れ合う機会を設けたりしているか。
- 都道府県，関係団体は，畜産農家のコミュニケーション能力の向上に取り組んでいるか。

## （２）地産地消の推進について

「地産地消の推進」に関する調査研究の実施に当たって，次のような課題があるのではないかと考えた。

- 全国的な展開になりつつあるが，地産地消の名称が浸透していない。地産地消の用語には，消費者が共感できるものか。運動の標語となり得るものとするためにはどうすべきか。
- 地産地消の目的は何か。消費者の食生活改善か，地域農業の振興か。
- 地産地消だけでは，産地は維持できない。東京，京阪神といった大市場をねらった取り組みが必要。地産地消とどのように両立させるか。
- 国（地方農政局等），都道府県，市町村の果たす役割は何か。

## 3. 中間報告書の性格について

この中間報告書は，平成16年度及び17年度に実施することになっている上記の課題について，海外調査（米国及び英国），都市住民に対するアンケート，フォーカスグループ，ワークショップ，都道府県職員に対する聞き取り調査の結果を基にして作成したものである。

2か年間における調査研究として設計されているので，未実施の課題や海外調査では，適切な事例が見つからなかったため，17年度の調査研究として残しているものもある。

## 4. 調査研究課題と中間報告書の章・節の構成との関係について

調査研究課題と中間報告の章・節の構成との関係は，次のとおりである。

### 1. 政策合意形成における行政コミュニケーション手法の開発に関する調査研究

- （１）情報提供： 第5章 英国における行政コミュニケーションの取り組み
  - 第1節 英国 DEFRA の行政コミュニケーション手法
  - 第2節 環境保全における行政コミュニケーション
- （２）合意形成： 第4章 米国における環境復元計画における合意形成
  - 第1節 チェサピーク湾環境復元計画
  - 第2節 CALFED 計画
- （３）食育の推進： 第1章 わが国における行政コミュニケーションに対する国民の意識

第1節 都市と農村の交流・食の安全性に関する都市住民  
アンケート結果

第2節 フォーカスグループの実施

(4) 野菜・果実の消費拡大活動：(17年度取りまとめ予定)

(5) 都市と農村の交流：

第1章 わが国における行政コミュニケーションに対する国民の  
意識

第1節 都市と農村の交流・食の安全性に関する都市住民  
アンケート結果

第2節 フォーカスグループ及びワークショップ結果

## 2. 地域住民の合意形成に関する行政コミュニケーション手法の開発

(1) 畜産等の立地に関する合意形成：

第3章 米国の畜産公害対応に関する行政コミュニケーションの  
取組み

第1節 連邦政府における畜産公害に対する取組み

第2節 ミネソタ州における畜産公害に対する取組み

第3節 カリフォルニア州における取組み

第4節 ペンシルベニア州における取組み

第5章 英国における行政コミュニケーションの取組み

第3節 英国農民連盟の畜産公害への取組み

(2) 地産地消の推進：

第6章 米国における地産地消における行政コミュニケーション

第1節 持続型農業ペンシルベニア協会の取組み

第2節 ミネソタ州における取組み

第3節 農務省の取組み

第4節 フードルーツ・ネットワークの活動



## 要 約

### 1. わが国の行政コミュニケーションに対する国民の意識

#### 1) 都市と農村の交流・食の安全性に関する都市住民アンケート結果

17年3月に都市住民約1000名（東京都と大阪府在住）を対象にインターネット調査会社を通じて実施したアンケート結果の概要は、次のとおりである。

##### <都市と農村の交流>

- 参加してみたい・楽しみたい「交流内容」としては、「農産物直販所で農産物を買う」が最も多。「農村でのイベントに参加する」、「農村を散策する」、「農村の祭りを楽しむ」、「都市での農業・農村に関するイベントに参加する」は20%前後である。「農家民宿に泊まる」、「農作業ボランティアをする」は、比較的少ない。
- 旅行に出る前にインターネットで収集している情報は、宿泊施設、観光・レクリエーション施設に関することが多い。農村に出かける場合、インターネットで収集する情報として重視しているのは、観光・レクリエーション施設と宿泊施設に関する情報である。食べ物に関する情報も関心が高い。
- この1年間の農村を訪問（帰省を除く）した回数がゼロであった者は6割に達しているが、3回以上訪問した者は10数%いる。
- インターネットで収集した情報については、「満足している」、又は、「ほぼ満足している」者が多い。市町村のホームページと知人・友人の紹介は、有力な情報源である。旅行雑誌、旅行会社のホームページもよく利用され、満足度も比較的高い。これに対して、旅行雑誌、旅行会社のホームページの情報には、必ずしも満足しているわけではない。
- スーパーの農産物直販コーナーの利用が多く、女性の場合、月2回以上利用している者は14%に達している。農産物直販所での農産物購入も女性の場合5%いる。農産物直販所を利用する理由として、「新鮮である」、「比較的安い」、「地元の農産物」を理由に上げている。一方、スーパーの農産物直販コーナーを利用する理由は、「新鮮である」、「品質が信頼できる」、「比較的安い」をあげている。
- インターネットで入手したい情報として所在地の情報、販売品目、有機・低農薬に関する情報、旬の農産物情報を上げ、多くの情報に関心を寄せている。
- 市民農園を今年、借りている（又は借りたことがある）は1%である。1年から5年前の間に借りたことがある者を含めても5%未満である。市民農園が貸し出されていることに関する情報は、市区町村の広報誌から得ている。

##### <食の安全性>

- 食の安全性に関して、「必ずする」こととして「食品の賞味期限等を読む」だけが高い割合となっている。「バランスよく食べる」は、「大体する」こととしてあげられて

いる。

- 「JAS法に基づく食品の表示」については、一部に理解が浸透しているものも見られるものの、概して、国（農林水産省等）や独立行政法人が行っている施策・事業の都市住民の認知度は低い。

## 2) フォーカスグループの実施

16年度においては、次の場所及びグループを対象にフォーカスグループを実施した。

場 所	実施時期	対象グループ
熊本県菊池郡及び菊池市	16年12月	男性（50代）、畜産農業者
同	同	女性（50代）、畜産農業者
静岡県浜松市	17年1月	女性（30代）、主婦
同	同	女性（50代）、主婦
栃木県芳賀郡二宮町	17年1月	女性（30代）、農家、主婦
東京都新宿区	17年2月	女性（20代）、OL
兵庫県津名郡津名町	17年3月	男性（50代）、農業者
同	同	教職従事者（OBを含む）

## 2. 米国の畜産公害対応に関する行政コミュニケーションの取組み

### 1) 連邦政府の取組み

1976年に施行された水質保全法による規則は、畜産業の発展とこれに伴って惹起されている環境問題に対応できなくなったため、25年目ぶりに改正された。環境保護庁（EPA）は、2002年12月、水質保全法に基づいて、集中家畜飼養施設（CAFO）の環境汚染物質排出規制に関する最終改正規則を公布した。

規則改正に当たって、小事業主支援レビューパネル、環境汚染物質排出削減システム及び排出規制ガイドラインの発表、有効データ情報の発表、パブリックコメントの実施、ステークホルダーとの折衝、畜産施設への訪問調査、パブリックヒヤリング、農務省（USDA）、EPA本部及び地方局、7つの州代表で構成するワークグループの設立、問題点協議のためのUSDAとEPA水資源局との共同月例会合などを行っている。

2001年から、2か月ごとにEPA、USDA両省庁の管理職レベルで会合を持ち、情報を共有するようしており、スタッフレベルでも交流がなされ、現在も、両省庁間では良好な関係が持たれている。

酪農業者団体の「全国牛乳生産者連盟」は、EPA が実施した規則改正手続きにおいて、団体として意見を述べているが、同団体は意見が反映されたとし、満足している。

畜産施設の悪臭問題について規制を求める動きが増加しているが、畜産飼養に起因する悪臭については、技術不足、知識不足が原因で解決に至らず、有効な対処が出来ていないでいる。しかし、EPA と USDA の間では、水質問題と悪臭・大気汚染の問題を合わせて考え、対策を講じるべきだという認識が生まれ、現在、悪臭問題に取り組むための調査が実施されている。

2002 年農業法、及び前回の農業法によって、多数のプログラムが新設され、予算も増額されている。現在 USDA の自然資源保全局の関連予算は 30 億ドルを超え技術及び財政支援に当たられている。

連邦と州政府の補助を合わせると 75% から 80% の補助率となっているが、納税者からの反発はないようである。

## 2) ミネソタ州における取組み

ミネソタ州では 1990 年代中ごろから、環境問題、衛生問題に対する市民の関心が高まり、州議会に苦情が寄せられるようになった。議会は、環境保全委員会 (EQB) に対して、「畜産業の包括的環境影響評価」(GEIS) の実施を命じた。

EQB はパブリックミーティングを開催し、GEIS で検討対象とする事項、検討の進め方について意見を集め、続いて市民から苦情のあった畜産施設のモニタリングを開始した。

市民諮問委員会 (CAC) は、1998 年 7 月から 2001 年 11 月まで 3 年間、毎月会合を持った。ミネソタ大学は、1999 年 12 月、EQB 用に家畜飼養に関する GEIS に関して、社会・コミュニティ、土地利用、家畜飼養、産業構造と競争力、経済活力、外部便益と費用に関する資料を作成し、2002 年 9 月、最終版 GEIS を完成させた。EQB が最初のパブリックミーティングを開催してから最終版の GEIS が完成するまで 4 年間をかけたことになる。

ミネソタ大学は、4 年間にわたる広範囲なデータ収集と実地試験に基づいて、様々な家畜施設や糞尿貯蔵施設からの平均的な悪臭による影響を予測するための「悪臭家畜飼養施設離間距離推定ツール」(OFFSET) を開発した。ミネソタ州では、現在、6~7 郡で採用されている。

ミネソタ州ニコレット郡では、土地利用計画と区画規制を実施しているが、畜産施設と

非農家住民を分離するため、OFFSETを採用している。実際、OFFSETを用いて、当初希望していた畜舎の位置を移動させている。

ミネソタ州農業局では、「畜産と共存する郡プログラム」の推進の一環として、地方自治体向けに「ミネソタ州畜産業における土地利用計画と区画規制」と題したハンドブックを発行している。ハンドブックの構成は、序論（現状分析）、畜産業の土地利用計画（地方自治体レベルでの計画の必要性）、規制に関連する法的問題、計画実施の選択肢、となっている。

### 3) カリフォルニア州における取組み

カリフォルニア州のセントラルバレーは、酪農を中心とする一大畜産地帯であるが、畜産に起因するし尿によって水源や地下水が汚染され、硝酸態窒素、病原菌によって飲料水の汚染が進み、家畜だけでなく、人間にも被害が出るようになった。

酪農が特に集中しているセントラルバレーの中の「セントラルバレー地域水管理委員会」は、1982年に免除プログラムを発行し、畜産を含む農業者の排水許可を事実上全面的に免除した。2002年12月、排水許可免除の有効期限が来たことに伴い、免除措置を2年間延長したが、これに対して、環境団体はこれまでも免除に反対してきたが、免除措置の続行に反対し、より厳しい規制を求め提訴した。

カリフォルニア酪農研究財団は、1997年、「カリフォルニア酪農品質保証プログラム」(CDQAP)を設け。CDQAPは、カリフォルニア州の酪農業者を支援するため、酪農団体、連邦・州政府、カリフォルニア大学の3者が連携して運営する教育・認定プログラムで、①環境管理、②動物衛生・保護、③食品安全、④ヨーネ病防除プログラムを実施することを掲げており、現在、①と④については、すでに活動を開始している。

環境管理プログラムで、CDQAPの認定を取得した施設は、約210の酪農施設であり、このほかに約80施設が申請中で、全施設の半数に当たる約1100施設で短期講習を受講している。

### 4) ペンシルベニア州における取組み

2003年12月、ペンシルベニア州知事は、地方自治体が農業施設に対し独自の規制を発動することを禁じようとした法案1222号に拒否権を発動した。同法案は、大規模農場を経営する者を中心にロビー活動が展開され、議会を通過していたものである。これによって、州議会、政府関係各局は、法案内容の見直しを求められ、包括的汚染管理案の策定を命ぜられた。

ペンシルバニア州における農場権利法は、他州と同様、迷惑訴訟や地方自治体の厳しい規制から農業者を守ることを目的としているが、迷惑訴訟から農業活動を保護するのに不可欠な法律であるとしている。

ペンシルベニア保全委員会では、「酪農・養鶏業、最高管理実施マニュアル」を作成している。マニュアルでは、施設用地の選定、水質保全、大気汚染・悪臭防止、糞尿の再利用、河川氾濫地の利用制限、輸送効率・安全性向上、保険・担保、緊急対策・汚染防止の8項目について背景、関連規制、対策の順に解説している。

ペンシルベニア大学では、「地域との良い関係を築くために、農業者の皆さんへのヒント」を作成し、農業者のコミュニケーション能力の向上を図るための努力をしている。

### 3. 米国における環境復元計画における合意形成

#### 1) チェサピーク湾環境復元計画

メリーランド州、バージニア州等に囲まれたチェサピーク湾は、かつては、豊かな漁場であり、人々の憩いの場でもあった。しかし、流域の人口増と開発に伴って、1970年代になって、漁獲高が減少するなど、環境の悪化が顕著になった。

1967年に湾の悪化に危機感を持った人たちがNPOのチェサピーク湾財団(CBF)を発足させ、チェサピーク湾同盟(ACB)も1972年に発足している。公的な機関としては、1980年にはチェサピーク湾委員会(CBC)がバージニア州とメリーランド州の2州で結成された。

チェサピーク湾の環境復元計画では、関係組織の間で協定が結ばれている。1983年の協定は、ごく簡単なものであったが、1987年計画では、窒素・リンの削減目標が掲げられ、更に、2000年の協定では、詳細な目標が掲げられた。環境復元計画では、計画を具体的に実施していくために、パートナーが取り組む運動の共通目標として設定されている。

1983年協定は、EPA、メリーランド州、ペンシルバニア州、バージニア州、及びワシントンD.C.は、協力して環境復元計画に取り組むこと、チェサピーク湾評議会を設置すること、実施委員会を設置すること、連絡事務所を設置すること、の4つからなっている、ごく簡潔なものであるが、パートナーシップによって湾の環境復元計画を実施するということを宣言した協定である。

1987年協定は、2000年までにチェサピーク湾の主な河川の窒素・リンの流入量を40%削減することを掲げた。この数値目標は達成されなかったが、この目標を掲げたことの持

つ意味は、非常に大きかった。

2000年協定は、生物資源・重要な生育環境・水質の保全と復元、健全な陸地の利用、管理者としての自覚とコミュニティの参加を内容とする詳細で、膨大なもので、これをまとめるために18ヶ月の歳月を費やしている。

チェサピーク湾環境復元計画には、市民諮問委員会、チェサピーク湾地方自治体諮問委員会、科学・技術諮問委員会の3つの諮問委員会、実施委員会、連邦政府省庁委員会、予算運営委員会の3つの委員会、情報管理小委員会、土地成長管理小委員会、生物資源小委員会、モデリング小委員会、監視・分析小委員会、富栄養小委員会、コミュニケーション・教育小委員会の7つの小委員会がある。また、1999年に設立された水質運営委員会では、協定の締結当事者でないが、湾に流れ込む河川を持つデラウェア州、ニューヨーク州、ウェスト・バージニア州に対して湾計画の運営に係わる機会を提供している。諮問委員会や小委員会の設置目的は、明確であり、複数の目的を持つような諮問委員会や委員会はなく、パートナーシップを活かせる仕組みとなっていることも見逃せない。

環境復元計画のパートナーには、協定にサインしたチェサピーク湾委員会、メリーランド州、ペンシルベニア州、バージニア州、ワシントン D.C.、環境保護庁のほか、連邦政府、研究組織、NPO 等がなっている。

環境復元計画に携わっている大きな NPO としては、チェサピーク湾財団 (CBF) とチェサピーク湾同盟 (ACB) の二つがある。CBF では、自らの任務を「計画が正しく活動しているかを監視すること」であるとしている。ACB は、湾の環境復元に係わるすべての人々と協力し、最良の解決方法を追求することが組織の目的であるとし、ファシリテーターの役割を自認している。両 NGO の任務や取組み姿勢は、大きく異なっているが、両 NGO はお互いの役割を尊重しているとされる。

環境復元計画では、1987年の協定で、同湾に流入する窒素とリンの量を基に目標年の2000年までに40%削減する目標が掲げられたが、結果的には、目標を達成することができなかった。しかし、環境復元計画では、目標値は、活動の成果を評価するための目標値ではない。目標値は、多くのパートナーと協働していくためのものであって、しかも科学的データに基づいて設定されたものであるとパートナーに受け入れられている。このこともあって、1987年協定の目標値は達成できなかったが、2000年協定でも引き続き達成すべき目標値として再設定されている。

環境復元計画に対する地方自治体の取組みは、必ずしも活発であるとはいえない。このため、「地方自治体諮問委員会」(LGAC) が設立されている。LGAC では、地方自治体を

対象とした情報提供活動を行うとともに、表彰活動も行っているが、順調に行っているとはいえない。

チェサピーク委員会のアン・スワンソン女史は、チェサピーク湾浄化活動から学んだ教訓を、①理論と精緻な知識、モニタリング、モデル作成を結びつけた総合的な科学研究を開始すること、②可能な限り最も高いレベルの指導者を巻き込むこと、③明快で、力強く、具体的、総合的、測定可能な目標を採用すること、④広範囲な分野からの参加を促すこと、⑤組織的な協力を得るためインセンティブと手法を提供すること、⑥市民に情報を提供し、市民を巻き込むこと、⑦バランスの取れた運営ツールを採ること、⑧自然再生や汚染減少措置を取る前に汚染防止を選ぶこと、⑨小規模で科学的理論や管理方法をテストすること、⑩政府機関の統合に力を入れること、⑪目標と進捗状況を定期的に再評価すること、⑫成果を示し、広く伝えること、の12に整理している。

## 2) CALFED 計画

米国カリフォルニア州サンフランシスコ湾の奥に広がるベイデルタ地帯は、経済、生態系、都市生活、農業など、多数の利害が衝突する場となり、環境の保全と水利用をめぐる裁判での争い、妨害行為が起っていた。

1994年にカリフォルニア・ベイデルタ協定が州政府と連邦政府の関連省庁、各ステークホルダーによって調印され、CALFED計画の基盤が作られた。CALFED計画は、州政府と連邦政府が協働して取り組む計画として発足し、ベイデルタ・システムの管理と保全に取り組む大規模な市民参加型の計画となった。計画では、生態系や水質、水資源供給システムの管理と保全、水路の確保など、ベイデルタ・システムに関する長期的な解決策を作成し、現在、それを実行に移している。

2003年に同計画を実施のための組織として、ベイデルタ局、ベイデルタ市民諮問委員会が設置された。ベイデルタ局の理事会メンバーは、州政府と連邦政府の代表のほか、一般メンバーとして、7名が、また、市民諮問委員会から1名が入っている。また、市民諮問委員会の委員は、各地域、組織から選ばれている。市民諮問委員会の委員の中には、州政府を相手に係争中のカリフォルニア・ファームビューロ連盟の代表も参加している。

CALFED計画では、できる限り、多くの一般市民の賛同を得たいと考えて努力しているが、州政府の中には、市民を気にし過ぎているとの批判もある。米国においても、政策の決定過程への市民の参画は、以前から行われていたものではなく、近年取り込まれるようになった政策形成方式であり、CALFED計画は、その一つとして位置づけられる。

CALFED 計画の第一期 3 か年間の資金で、州の資金で全体の 61%を占めている。州資金については、州財政が困難な状況になっているため、3 年度目は 310 百万ドルと 1 年度と 2 年度に比べて 7 割に落ち込んでいる。連邦政府資金の占める割合は 8.8%で、この計画が連邦政府と州政府のパートナーシップによって運営されているという説明からすると少ない。

CALFED 計画では、計画の進捗状況を把握するために業績指標の作成が必要であるとし、ベイデルタ市民諮問委員会の 9 つ小委員会に対して業績指標を作成するよう求めているが、ほとんど進んでいない。小委員会の説明は弁明的である。事業の効果を評価することを主たる目的として業績指標を作成することについては、指標作りの難しさに加えて、事業実施関係者の警戒感が強く出るようである。

ベイデルタ局では、水利用を巡る対立の解決には、「環境分水会計」が有効に機能しているとしているが、州食料農業局によると、農業サイドの一部では、CALFED 計画に今も強く反対しているとしている。計画が実施段階に入っても対立は解消されているわけではなく、存続している。しかし、農業者の側でも、農地を積極的に売っている人々もいるとのことで、問題が複雑になっているとしている。

2002 年 6 月に、農業者の不安、懸念を受けて土地利用小委員会が設置された。小委員会の目的は、「食料農業局、資源保全局及び CALFED 関連部局と協力し、土地所有者の法律遵守を支援し、農業資源への活動の影響を最小限にする」されている。しかし、土地利用小委員会は、ワークプランの作成には貢献したが、ワークプランを CALFED の計画として実行に移す点ではあまり成功していないといわれる。

2000 年から各郡に設けられている「資源保全事務所」が流域調整員を雇用し、地域の流域保全のためのパイロットプロジェクトを開始した。2000 年には 30 人の流域調整員が雇用され、2004 年には 48 人が雇用されている。1 つの事務所は 3 年間、助成を受けることができる。このプロジェクトは、CALFED 計画で流域の浄化と健全を促進するための解決策を作成し、官民のパートナーシップによって推進することを意識的に行っている。

## 5. 英国における行政コミュニケーションの取組み

### 1) 英国 DEFRA の行政コミュニケーション手法

2001 年 2 月、英国では大規模に口蹄疫が発生したが、当時の MAFF は、その対応のまずさと、消費者に対するアカウンタビリティや透明性のなさから、国民の信頼を失い、DEFRA に改組された。DEFRA では、この反省の上に立って、省発足と同時にコミュニケーション部門を設けた。

このコミュニケーション部門では、各種のコミュニケーションを実施している。

例えば、国民や消費者に政策等の普及を図る場合には、基本的にはメディアを使ってメッセージを伝えるが、平行してメディア以外の手法も講じている。最近増やしているのはフェイス・トゥ・フェイスのコミュニケーションで、イベントやセミナー等でグループを相手に顔を合わせて話をする。グループは、賛否両方の人達を集め、様々な意見を聞けるよう上手にマッピングしてグループを構成し、その上でグループの性格に応じてどういったメッセージを作ればいいかを判断する。メッセージは、必ずしも DEFRA 自体で伝えるだけではなく、国民や消費者に信頼の厚い人達に依頼して伝えてもらうことも行っている。

また、農家とのコミュニケーションについては、ファーミングリンク (Farming Link) というプログラムを作り、双方向のコミュニケーションや、定期的な資料の提供、等を目指して現在テスト中である。

## 2) 環境保全における行政コミュニケーション

DEFRA では、生産者に対してコミュニケーションを行う場合にも、必要に応じ、民間団体とパートナーシップを組んで実施している。民間団体；農業及び野生生物アドバイザーグループ (Farming & Wildlife Advisory Group ; FWAG) では、2002 年、硝酸態窒素汚染地域 (Nitrate Vulnerable Zones ; NVZ) の指定地域が拡大された際に、DEFRA、環境庁 (Environment Agency ; EA) とパートナーシップを組んで、現場で直接生産者に対するコミュニケーションにあたった。FWAG は、常日頃から現場で農家と接触し、アドバイスをしているので、農家の方も FWAG の言うことは信頼して聞いてくれたとのことで、要は、そのときどうこうすると言うより、普段からコンタクトをとって、相互に信頼感を醸成しておくことが肝要、と言うことなのである。

コミュニケーション手段としては、フリーミーティング、研修会研修会が行われた。フリーミーティングは、少人数の農家説明会のようなものであり、FWAG では、補助金の申請等に関するアドバイスも合わせて行った。研修会は、農家から 15 人、他の機関から 15 人が参加し、農場でフリーディスカッションをするようなものである。両方とも、参加者には参加しなかった農家に情報を伝達してもらい、多くの農業者に情報が伝わるよう配慮されている。

## 3) 英国農民連盟の畜産公害への取組み

畜舎等の建設に際して臭気問題が発生し、住民同士で争いがあるような場合、英国では、最終的には、計画委員会という機関が建設許可を行うかどうかの問題となる。近所の人との話し合いをきちんとして意見をまとめ、地域にいる専門家と建てても問題ないかどうかを話し合っ、きちんと準備し、それに対して計画委員会も何の問題も見つけれないときは、建設許可が下りる可能性が高くなる。地域住民の反対意見も当然聞くものの、例えち

よつとした臭気があるといって住民が反対しても、それはビジネスに反対する理由にはなりえない。

英国の場合、基本的には、今まで住んでいた人達が文句を言っていないのだから、新しく町から来た人には、田舎は町とは違うということを認識させ、彼らを十分に教育すれば、例え対立があってもローカルレベルで解決できる、という発想のようである。

## 6. 米国における地産地消における行政コミュニケーション

### 1) 持続型農業ペンシルベニア協会の取組み

持続型農業ペンシルバニア協会（PASA）は、ペンシルバニア州における持続型農業の発展と地域社会との協力を目的として、1991年に農業者、消費者等によって設立された非営利団体である。

PASAでは、「新鮮な地場産を買おう」（Buy Fresh/Buy Local）キャンペーンを展開しているが、このキャンペーンは、非営利団体の「フードルーツ・ネットワーク」が全国的に進めているキャンペーンと連動している。

PASAでは、地域密着販促プログラム、農場教育プログラム、農場実地研究、「農場から大学へ」のプログラムに取り組んでいる。この中で、農場教育プログラムは、多くの農業者が持続型農業に興味を持ちながら、情報や経験不足から、経営に導入できていないでいる。農業者に技術支援、教育イベントや出版物によって情報を提供し、持続型農業、有機栽培の普及を図るプログラムである。また、同プログラムの中の「フィールド・デイ」は、農業初心者と一般市民向けに、農場内を案内し、作業全般を説明しながら、持続型農業や有機栽培を紹介している。2004年夏に実施した18テーマであった。

### 2) ミネソタ州の取組み

ミネソタ産計画は、ミネソタ州農業局（MDA）、生産者、加工業者から成るパートナーシップによって実施されている。もともとは、1980年代に、果物と野菜の生産者が開始したものである。この計画は成功しているといわれる。計画が成功したのは、パートナーが資金も提供していること、計画の実施によって消費者に生産者と直接顔を合わせるネットワークを提供できたことなどをあげている。

ミネソタ産計画では、州法によって一定の条件を満たした生産者、加工業者に対して、商標登録した「ミネソタ産」のロゴ又はラベルを発行している。ライセンスの有効期間は1年間で毎年更新することになっている。

### 3) 米国農務省の取組み

米国におけるファーマーズマーケット数は、1994年に1,755か所であったが、2004年には3,706か所に増加している。この増加傾向を受け、2002年農業法では、「ファーマーズマーケット促進プログラム」が設立された。

農務省農業市場局では、1994年以降、ファーマーズマーケットも重要な農業市場を拡大することができるとして、農産物直売市場への本格支援を開始した。具体的には、情報提供、普及活動、農務省や運輸省前のファーマーズマーケット運営、マーケット設備改良への技術支援、専門家による調査・分析を行うなどの支援プログラムを実施している。

農務省では、農業市場法（1946年）に基づいて、農産物の市場開拓と販売促進を目的とした「連邦・州市場改善プログラム」を実施しているが、この中で地元産農産物の販売促進に関するプログラムがいくつか採用されている。

### 4) フードルーツ・ネットワークの取組み

非営利団体「フードルーツ・ネットワーク」は、全国的に活動を展開している。同ネットワークで、ウェブサイトによる情報配信、全国の農業者・消費者を対象とした意向調査、コミュニケーションツールの発行等を行っている。

同ネットワークでは、「新鮮な地場産を買おう」キャンペーンを展開する理由として、特に美味しく、新鮮な農産物が得られる、地域の経済を強固にする、危機に瀕している家族経営支援する、家族の健康を守る、環境を保護する、をあげている。



## 第1章 わが国の行政コミュニケーションに対する取組みと反応

### 第1節 都市と農村の交流・食の安全性に関する都市住民アンケート結果

本アンケートでは、政府として重要な政策課題となっている「都市と農村の交流」、  
「食の安全性」に関する都市住民の行動、意識、意向を把握することを目的に、平成  
17年3月、東京都と大阪府の20歳以上から60歳未満の男女約1,000を対象にインタ  
ーネット調査会社を通じて行った。

回答者の年齢、男女構成は、次の表のとおりである。

	東 京		大 阪	
	<男>	<女>	<男>	<女>
20～29歳	65人	65人	64人	64人
30～39歳	65	65	64	64
40～49歳	65	65	64	64
50～59歳	65	65	65	65
計	260	260	257	257

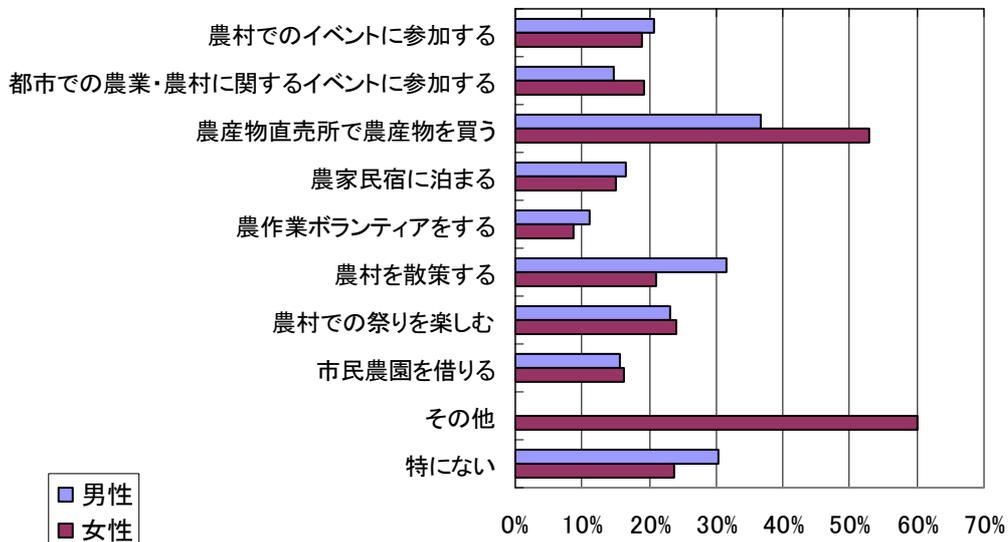
#### 1. 都市と農村の交流

##### 1-1 参加してみたい・楽しみたい交流内容

参加してみたい・楽しみたい「交流内容」としては、「農産物直販所で農産物を買う」  
が最も多。「農村でのイベントに参加する」、「農村を散策する」、「農村の祭りを楽しむ」、  
「都市での農業・農村に関するイベントに参加する」は20%前後である。「農家民宿に泊  
まる」、「農作業ボランティアをする」は、比較的少ない。

- 都市と農村の交流のうち、参加したいものとして、「農産物直販所で農産物を買う」  
が男性（37%）、女（53%）で、ともに他の交流形態よりは多い。
- 男性と女性の間で、大きな差があるのは、「農産物直販所で農産物を買う」である。  
そのほか、「農村での散策する」は男性（32%）は、女性（21%）よりも多い。
- 「農村でのイベントに参加する」、「農家民宿に泊まる」、「農村での祭りを楽しむ」、  
「市民農園を借りる」は、男女間に大きな差は見られない。

図1. 参加してみたい、楽しみたいと思っている「都市と農村の交流」



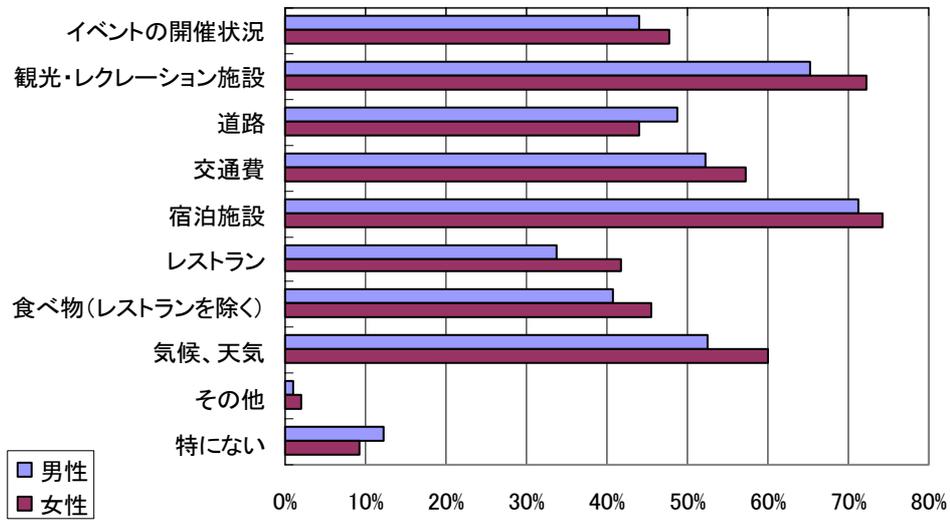
注：複数回答

## 1-2 インターネットによる情報収集

旅行に出る前にインターネットで収集している情報は、宿泊施設、観光・レクリエーション施設に関することが多い。

- 都市と農村の交流に限らず、一般に旅行の前に、インターネットによってどのような情報を収集しているかを聞いたところ、ほとんどの事項で40%を超えており、インターネットを利用している人に限っては、宿泊施設や観光・レクリエーション施設に限らず、気候・天気、道路、交通費など幅広く情報を収集している。
- 「宿泊施設に関する情報」を収集している者の割合は、男性71%、女性74%で、男女を通じて最も多かった。次いで、「観光・レクリエーション施設に関する情報」で、男性65%、女性72%になっている。このように宿泊、観光・レクリエーションといった施設ものに関する限り、インターネットを通じた情報提供は、欠かすことのできないものとなっているといえる。

図2. 旅行に出るときインターネットで収集している情報

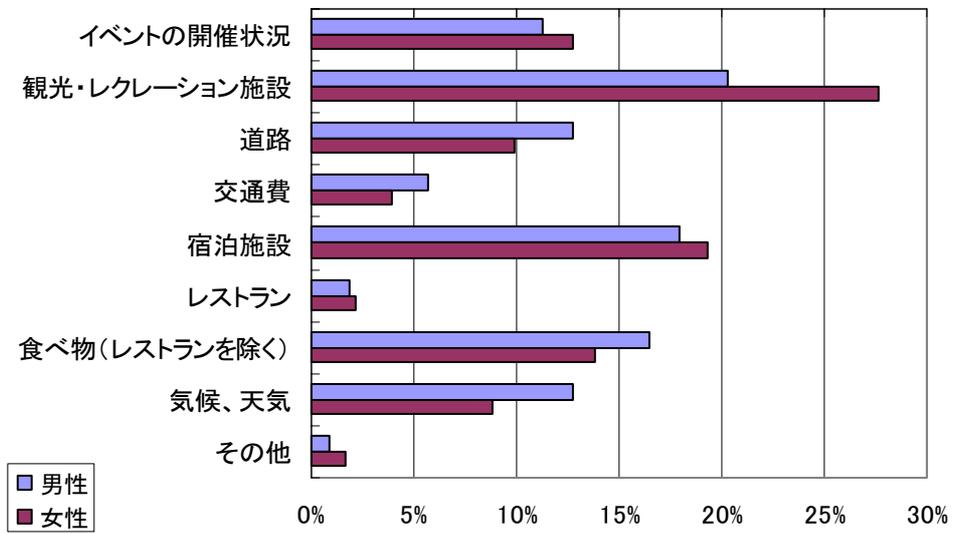


注：複数回答

### 1-3 農村に出かける場合に重視している情報

農村に出かける場合、インターネットで収集する情報として重視しているのは、観光・レクリエーション施設と宿泊施設に関する情報である。食べ物に関する情報も関心が高い。

図3. 農村に出かける場合、インターネットで収集している情報の中で、特に重視している情報



注1：択一回答

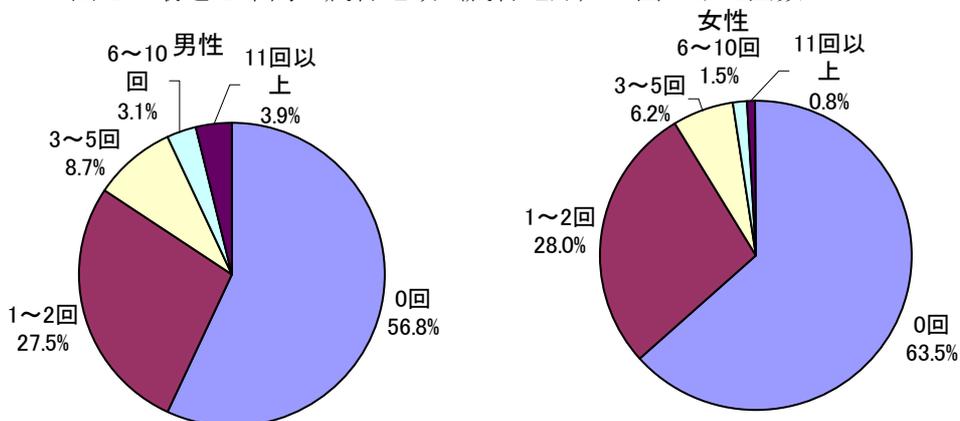
注2：農村に帰省するような場合を除く。以下同じ。

#### 1-4 農村を訪問した回数

この1年間の農村を訪問（帰省を除く）した回数がゼロであった者は6割に達しているが、一方、3回以上訪問した者は10数%いる。

- 1回も訪問したことがない者は、男性60%、女性63%に達しているが、3回以上訪問したと回答した者は、男性16%、女性9%いる。

図4. 最近1年間に農村地域（農村地方）に出かけた回数

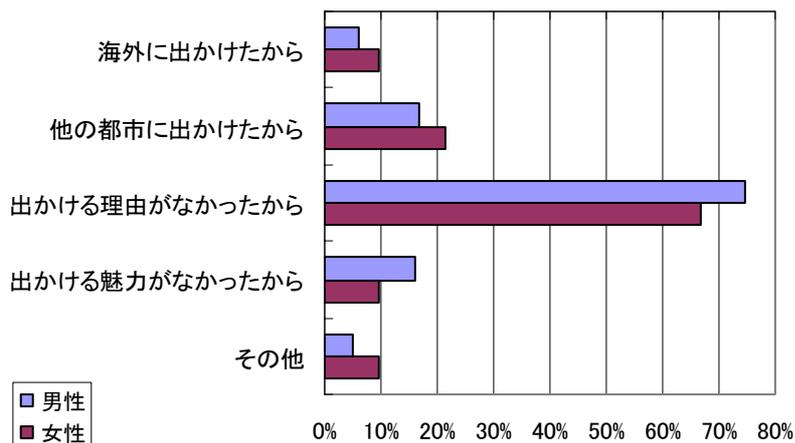


## 1-5 農村を訪問しなかった理由

農村を訪問しなかった理由として、「出かける理由がなかったから」が約7割で、海外や他の都市への旅行が主たる要因とはなっていない。

- この1年間に農村に出かけなかった理由を聞いたところ、「出かける理由がなかった」が男性75%、女性67%に達している。これは、「海外に出かけたから」(男性6%、女性10%)や「他の都市に出かけたから」(男性17%、女性21%)をあげる者に比べて、際立って大きな数値である。農村訪問が海外を含めた他の旅行と競合関係にあるとは必ずしも言えないように見受けられる。
- 「出かける魅力がなかったから」が男性で16%あるものの、女性では10%に止まっていることから、農村訪問に否定的なわけではない。

図5. 1年間に農村地域に出かけなかった理由



注：択一式回答

## 1-6 旅行に出る前にインターネットで収集した情報の満足度

インターネットで収集した情報については、「満足している」、又は、「ほぼ満足している」者が多い。

- 「イベントの開催状況」、「観光・レクリエーション施設」、「道路」、「交通費」、「宿泊施設」、「レストラン」、「食べ物（レストランを除く）」、「気候・天気」に関する情報

すべてについて、「満足している」と「ほぼ満足している」を合わせた割合は7割を超えており、旅行に関する入手情報に関しては、満足しているとみられる。

- しかし、レストランでは、男性の17%、女性の27%が、また、食べ物（レストランを除く）に関しては男性の23%が、女性の20%が、それぞれ「不満である」とし、他の事項よりも不満の程度は大きい。
- なお、「気候・天気」に関する情報では、「不満である」と回答した者の割合が3-4%に止まっていることを基準にすると、「宿泊施設」や、「イベントの開催状況」、「観光・レクリエーション施設」に関する情報に対する不満は、少ないとはいえない。

表1. 旅行に出る前にインターネットで収集した情報の満足度

		満足している	ほぼ満足している	不満である	無回答	合計	
イベントの開催状況	男性	16.7%	69.7%	13.6%	0.0%	100.0%	(228)
	女性	21.1%	65.6%	13.0%	0.4%	100.0%	(247)
観光・レクリエーション施設	男性	18.4%	71.8%	9.8%	0.0%	100.0%	(337)
	女性	14.7%	70.9%	14.2%	0.3%	100.0%	(374)
道路	男性	25.0%	65.5%	9.1%	0.4%	100.0%	(252)
	女性	20.3%	70.0%	9.7%	0.0%	100.0%	(227)
交通費	男性	37.0%	58.1%	4.8%	0.0%	100.0%	(270)
	女性	39.5%	55.4%	5.1%	0.0%	100.0%	(296)
宿泊施設	男性	25.0%	64.9%	10.1%	0.0%	100.0%	(368)
	女性	19.5%	71.6%	8.9%	0.0%	100.0%	(384)
レストラン	男性	16.0%	67.4%	16.6%	0.0%	100.0%	(175)
	女性	15.3%	57.9%	26.9%	0.0%	100.0%	(216)
食べ物 (レストランを除く)	男性	15.6%	61.1%	23.2%	0.0%	100.0%	(211)
	女性	13.6%	66.4%	19.6%	0.4%	100.0%	(235)
気候、天気	男性	31.4%	64.9%	3.7%	0.0%	100.0%	(271)
	女性	35.5%	61.3%	3.2%	0.0%	100.0%	(310)
その他	男性	0.0%	40.0%	40.0%	20.0%	100.0%	(5)
	女性	20.0%	50.0%	10.0%	20.0%	100.0%	(10)

## 1-7 利用した情報の入手源と満足度

市町村のホームページと知人・友人の紹介は、有力な情報源である。旅行雑誌、旅行会社のホームページもよく利用され、満足度も比較的高い。

これに対して、旅行雑誌、旅行会社のホームページの情報には、必ずしも満足しているわけではない。

- 利用した情報の入手源として、旅行雑誌、市町村のホームページ、旅行会社のホームページ、友人・知人からの紹介の割合が大きく、反対に、入手していない情報源としては、関係団体のパンフレット（男性54%、女性61%）や市町村のパンフレット

(男性 47%, 女性 56%) の割合が大きい。また、旅行会社のパンフレットも入手していない情報源とする割合が比較的大きい。

- 満足度に関しては、「大変満足している」と「大体満足している」を合わせた割合は、旅行雑誌、市町村のホームページ、友人・知人からの紹介の割合が多い。市町村のホームページについては、旅行雑誌とほぼ同程度の満足度となっていることは、「物足りない」と回答した者の割合が旅行雑誌のそれを上回っているものの、注目すべき結果であるといえよう。
- 利用していない情報として割合の大きいのは、市町村のパンフレット、関係団体のパンフレットである。

表 2. 利用した情報源別満足度及び利用度

		大変満足している	大体満足している	普通	物足りない	大変物足りない	この情報は入手していない	合計
旅行雑誌	男性	4.5%	17.9%	32.7%	9.4%	2.7%	32.7%	100.0% (223)
	女性	0.5%	22.2%	31.7%	9.5%	1.6%	34.4%	100.0% (189)
市町村のホームページ	男性	3.1%	18.4%	30.9%	17.5%	5.4%	24.7%	100.0% (223)
	女性	2.1%	20.1%	30.2%	14.8%	3.7%	29.1%	100.0% (189)
関係団体のホームページ	男性	3.6%	13.9%	27.4%	12.1%	4.5%	38.6%	100.0% (223)
	女性	1.1%	12.2%	25.4%	11.1%	3.2%	47.1%	100.0% (189)
旅行会社のホームページ	男性	3.1%	12.1%	35.0%	13.5%	3.6%	32.7%	100.0% (223)
	女性	0.5%	12.2%	33.9%	14.8%	2.6%	36.0%	100.0% (189)
市町村のパンフレット	男性	2.2%	9.9%	25.6%	12.1%	3.6%	46.6%	100.0% (223)
	女性	0.5%	8.5%	22.8%	10.6%	2.1%	55.6%	100.0% (189)
関係団体のパンフレット	男性	0.4%	6.7%	24.7%	10.8%	3.1%	54.3%	100.0% (223)
	女性	0.5%	6.3%	21.7%	9.0%	1.1%	61.4%	100.0% (189)
旅行会社のパンフレット	男性	1.8%	9.0%	36.3%	11.2%	2.7%	39.0%	100.0% (223)
	女性	0.5%	11.1%	31.7%	13.2%	2.6%	40.7%	100.0% (189)
友人・知人からの紹介	男性	9.4%	24.2%	34.1%	8.5%	0.4%	23.3%	100.0% (223)
	女性	2.1%	27.5%	33.3%	5.8%	0.5%	30.7%	100.0% (189)

注:「この情報は入手していない」を旅行のための情報源として利用していないと解釈した。

## 2. 農産物の購入

### 2-1 農産物の直販所・直販コーナーの利用状況

スーパーの農産物直販コーナーの利用が多く、女性の場合、月 2 回以上利用している者は 14%に達している。農産物直販所での農産物購入も女性の場合 5%いる。

- 住んでいる市区町村の有人直販所で農産物を月 2 回以上買ったことがある者は、女

性で 5%，男性で 3%いる。無人直販所の利用者の割合は，有人直販所の利用者に比べて少ない。これは，調査対象が東京都と大阪府という大都市住民を対象としたことから，無人直販所の有無が原因となっているものと思われる。

- これに対して，住んでいる市区町村以外の直販所での購入は，年 1－2 回の利用者の割合が女性で 24%，男性で 18%となっており，車や小旅行で外出したときに農産物を購入している者が 5 人に 1 人程度いることになる。
- スーパーの農産物直販コーナーを利用している者は，年 2－5 回，年 6－10 回，月 2－3 回，週 1 回以上とも，有人直販所及び無人直販所を上回っている。女性の場合，月 2 回以上利用している者の割合が 14%に達していることは，直販コーナーに対して根強い需要があるといえよう。

表 3. 農産物直販所・農産物直販コーナーの利用状況

		0回	年1-2回	年3-5回	年6-10回	月2-3回	週1回以上	合計	
住んでいる市区町村 の有人直販所	男性	82.0%	6.6%	4.3%	3.9%	2.1%	1.2%	100%	(517)
	女性	79.3%	9.1%	3.5%	2.7%	4.4%	1.0%	100%	(517)
住んでいる市区町村 の無人直販所	男性	87.0%	4.8%	3.9%	2.1%	1.2%	1.0%	100%	(517)
	女性	85.1%	5.2%	2.7%	2.1%	3.1%	1.7%	100%	(517)
住んでいる市区町村 以外の直販所	男性	72.5%	18.0%	5.4%	2.7%	0.8%	0.6%	100%	(517)
	女性	66.0%	23.8%	6.4%	2.7%	0.8%	0.4%	100%	(517)
スーパーの農産物 直販コーナー	男性	61.7%	12.2%	7.4%	7.0%	8.3%	3.5%	100%	(517)
	女性	55.1%	12.2%	10.1%	8.7%	10.1%	3.9%	100%	(517)

注：最近 1 年間における利用状況。

## 2－2 農産物直販所や直販コーナーを利用する理由

農産物直販所を利用する理由として，「新鮮である」，「比較的安い」，「地元の農産物」を理由に上げている。一方，スーパーの農産物直販コーナーを利用する理由は，「新鮮である」，「品質が信頼できる」，をあげている。

- 「新鮮である」をあげた購入者の割合は，直販所，スーパーの農産物直販コーナーを通じて最も大きい。
- 「比較的安い」をあげた購入者の割合は，住んでいる市区町村の無人直販所と住んでいる市区町村以外の直販所では，比較的大きいが，スーパーの農産物直販コーナーでは，その割合は比較的小さい。
- 「品質が信頼できる」をあげた購入者の割合は，スーパーの直販所では女性で 39%に達している。これに対して，無人直販所では，男性 16%，女性 22%で，他と比べて割合が小さく，品質の信頼感という点では劣っている。

- 「品揃えが豊富である」をあげた購入者の割合は、スーパーの農産物直販コーナーの利用者では、男女ともに比較的大きい。
- 「生産者と話ができる」をあげた購入者の割合は、住んでいる市区町村の有人直販所では、比較的多い。

表4. 農産物の直販所やスーパーの直販コーナーを利用する理由

		新鮮である	比較的安い	地元の農産物である	品質が信頼できる	品ぞろえが豊富	生産者と話ができる	雰囲気がいい	交通の便がいい	その他
住んでいる市区町村の有人直販所	男性	78.5%	44.1%	50.5%	36.6%	7.5%	24.7%	23.7%	25.8%	3.2%
	女性	80.4%	48.6%	43.9%	31.8%	6.5%	17.8%	13%	12.1%	2.8%
住んでいる市区町村の無人直販所	男性	64.2%	55.2%	52.2%	16.4%	6.0%	3.0%	10%	20.9%	6.0%
	女性	81.8%	64.9%	40.3%	22.1%	1.3%	1.3%	3%	16.9%	2.6%
住んでいる市区町村以外の直販所	男性	71.8%	57.0%	39.4%	30.3%	12.7%	10.6%	16%	3.5%	1.4%
	女性	73.3%	55.7%	46.6%	31.3%	9.1%	11.4%	12%	2.8%	6.3%
スーパーの農産物直販コーナー	男性	56.6%	29.3%	17.2%	30.8%	21.2%	3.5%	11%	22.7%	4.0%
	女性	62.9%	30.6%	19.4%	38.8%	18.1%	1.7%	8%	11.6%	6.0%

注1：農産物直販所やスーパー直販コーナーを利用したことがある者からの回答

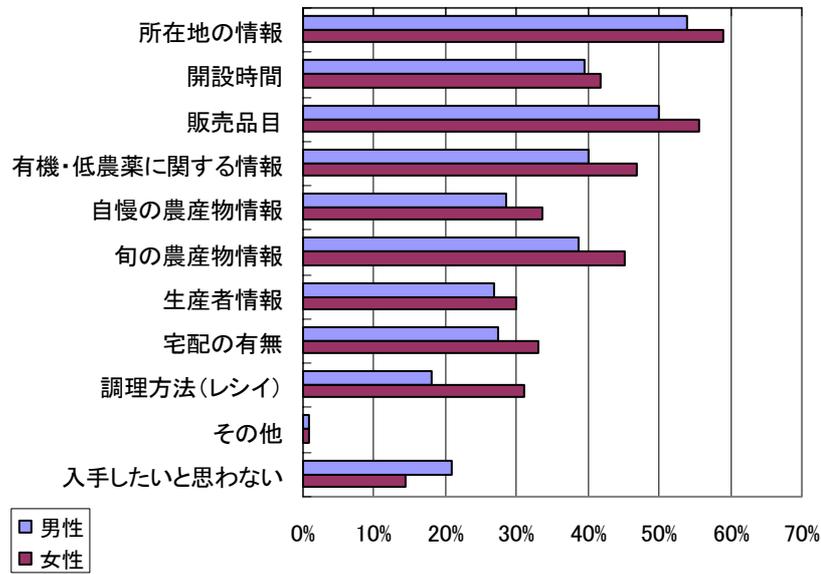
注2：複数回答

### 2-3 農産物の直販所やスーパーの直販コーナーでに関してインターネットで入手したい情報

インターネットで入手したい情報として所在地の情報、販売品目、有機・低農薬に関する情報、旬の農産物情報を上げ、多くの情報に関心を寄せている。

- 女性では、所在地情報、販売品目、有機・低農薬に関する情報、旬の農産物情報、開設時間が多い。男性も傾向としては、女性に似ているが、全般的に女性に比べ、入手したい情報の項目ごとの割合は小さくなっており、しかも「入手したいとは思わない」が21%に達し、女性を5ポイント上回っている。もともと男性は女性に比べて、農産物の直販については関心が薄いことをうかがわせる。

図6. 農産物の直販所や直販コーナーに関してインターネットで入手したい情報

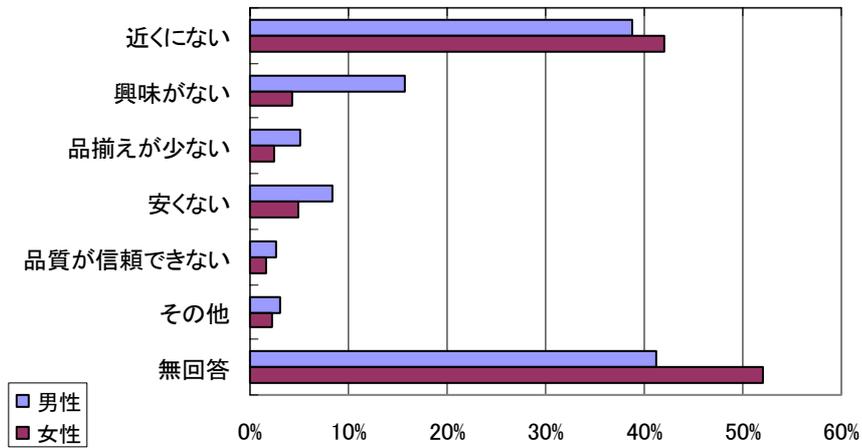


#### 2-4 農産物の直販所や直販コーナーを利用しない理由

農産物の直販所や直販コーナーを利用しない理由として、近くになことをあげている。

- アンケート回答者のうち、男性の41%、女性の52%は、過去1年間に農産物の直販所や直販コーナーを利用していない。利用していない理由は、「近くにな」が男性で39%、女性で42%となり、最も多い理由となっている。
- また、男性では、「興味がない」、「安くない」、「品揃えが少ない」が多く、しかもそれらを理由にあげた者の割合は女性を上回っている。
- なお、無回答が多いのは、「興味がない」の回答と同じとみると、過去1年間に農産物の直販所や直販コーナーを利用していない者うち半数は、興味がない者である。

図7. 農産物の直販所や直販コーナーを利用しない理由



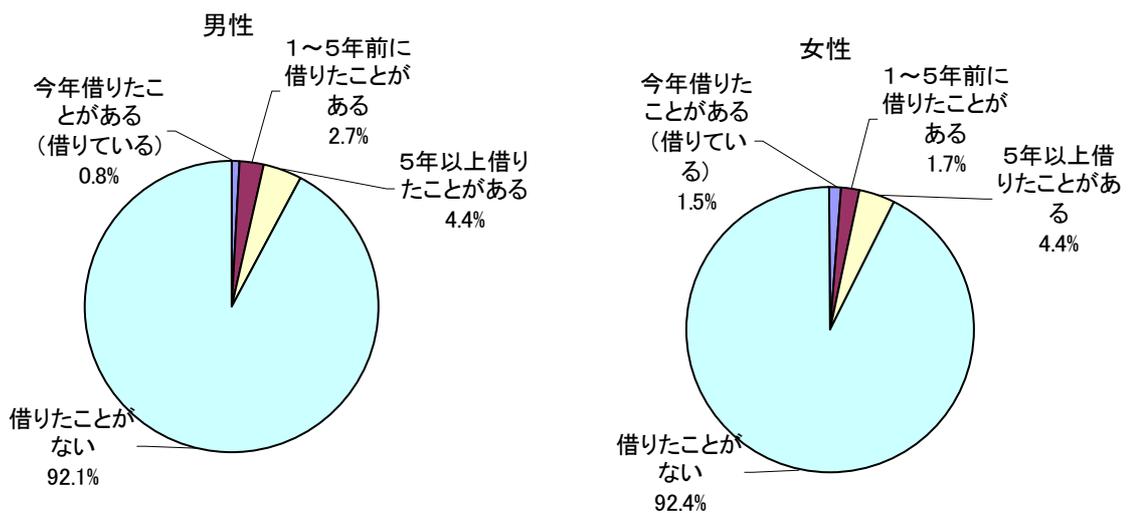
注：農産物直販所やスーパー直販コーナーを利用したことがない者からの回答

### 3. 市民農園

#### 3-1 市民農園を借りたことのある者

市民農園を今年、借りている（又は借りたことがある）は1%である。1年から5年前の間に借りたことがある者を含めても5%未満である。

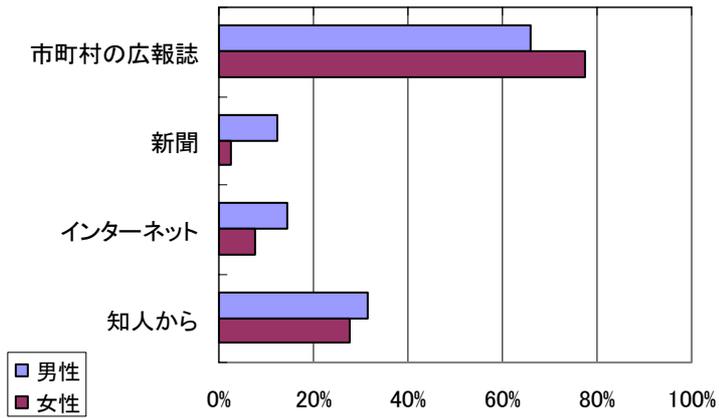
図8. 市民農園を借りたことがある者の割合



### 3-2 市民農園に関する情報

市民農園が貸し出されていることに関する情報は、市区町村の広報誌から得ている。

図9. 市民農園が貸し出されていることを知った情報源



## 4. 食の安全性

### 4-1 食の安全性に関して実行していること

食の安全性に関して、「必ずする」こととして「食品の賞味期限等を読む」だけが高い割合となっている。「バランスよく食べる」は、「大体する」こととしてあげられている。

- 食の安全性に対して、どのようなことを実施しているかを質問したところ、「必ずする」と回答した男性の割合は、すべての質問項目において女性の割合を下回っている。
- 男女を通じて最も多いのは、「食品の賞味期限を読む」で、男性は51%、女性は71%となっている。次いで多いのは、「バランスよく食べる」で、男性15%、女性21%である。
- 「有機減農薬農産物を食べる」は、「必ずする」は6%に止まり、「余りしない」と「ほとんどしない」を加えた割合は、男性で68%、女性で64%に達している。
- 「サプリメントを取る」は、「必ずする」と「大体する」を加えると、女性では、ほぼ半数に達している。

表5. 食の安全性で実施している事項

		必ずする	大体する	余りしない	ほとんどしない	合計	
食品の賞味期限等を読む	男性	50.7%	40.0%	5.0%	4.3%	100.0%	(517)
	女性	71.2%	25.7%	1.5%	1.5%	100.0%	(517)
栄養成分表示を読む	男性	10.1%	34.6%	40.4%	14.9%	100.0%	(517)
	女性	14.7%	47.8%	32.7%	4.8%	100.0%	(517)
製造者の表示を読む	男性	6.4%	25.0%	48.5%	20.1%	100.0%	(517)
	女性	9.3%	32.5%	46.4%	11.8%	100.0%	(517)
バランスよく食べる	男性	15.1%	56.1%	22.8%	6.0%	100.0%	(517)
	女性	20.5%	64.0%	13.3%	2.1%	100.0%	(517)
有機・減農薬農産物を食べる	男性	5.2%	27.3%	52.4%	15.1%	100.0%	(517)
	女性	6.0%	30.4%	53.0%	10.6%	100.0%	(517)
サプリメントを取る	男性	10.8%	21.5%	31.7%	36.0%	100.0%	(517)
	女性	16.4%	31.7%	27.5%	24.4%	100.0%	(517)

注：複数回答

### 4-2 国等の施策の認知度

「JAS法に基づく食品の表示」については、一部に理解が浸透しているものも見られるものの、概して、国（農林水産省等）や独立行政法人が行っている施策・事業の都市住民の認知度は低い。

- 最近実施され日の浅い施策・事業については、認知度は低い。
- トレーサビリティの導入・普及については、店頭での表示でも確認されるようになってきたことから国の施策として実施されていることが理解されるようになってきている。
- 毎年1月に実施している「食を考える月間」は、女性では、「よく知っている」と「大体知っている」を併せると20%を超え、浸透してきていると見られる。

表6. 国や独立行政法人が実施している事業等の認知度

		よく知 っている	大体知 っている	聞いた ことがある	聞いた ことも ない	合計	
JAS 法に基づく食品の表示	男性	12.4%	41.6%	37.5%	8.5%	100.0%	(517)
	女性	11.6%	48.9%	34.8%	4.6%	100.0%	(517)
食品表示 110 番	男性	1.9%	12.2%	33.7%	52.2%	100.0%	(517)
	女性	1.9%	8.7%	35.2%	54.2%	100.0%	(517)
トレーサビリティの導入・普及	男性	3.7%	15.3%	28.8%	52.2%	100.0%	(517)
	女性	4.8%	9.5%	24.6%	61.1%	100.0%	(517)
	女性	1.7%	8.5%	28.8%	60.9%	100.0%	(517)
食を考える月間（毎年1月） を実施	男性	1.9%	4.3%	21.7%	72.1%	100.0%	(517)
	女性	4.3%	16.3%	28.7%	50.8%	100.0%	(517)

注1：食品表示110番は、農林水産省が食品表示に対する消費者の関心が高まっていること及び食品の品質表示の一層の適正化を図る観点から、広く国民の皆様から食品の表示について情報提供を受けるためのホットラインを設置し、本年2月15日から運用を開始。

注2：「食を考える月間」は、農林水産省が平成14年度から毎年1月に、子どもから大人、消費者・生産者・事業者などが幅広く参加した食を考える国民的な運動を展開している。

## 第2節 フォーカスグループの実施

16年度においては、次の場所及びグループを対象にフォーカスグループを実施した。

場 所	実施時期	対象グループ
熊本県菊池郡及び菊池市	16年12月	男性（50代）、畜産農業者
同	同	女性（50代）、畜産農業者
静岡県浜松市	17年1月	女性（30代）、主婦
同	同	女性（50代）、主婦
栃木県芳賀郡二宮町	17年1月	女性（30代）、農家、主婦
東京都新宿区	17年2月	女性（20代）、OL
兵庫県津名郡津名町	17年3月	男性（50代）、農業者
同	同	教職従事者（OBを含む）

センターでは、17年度においてもフォーカスグループを実施することにしており、また、調査の性格上から、ある程度の数のフォーカスグループ数が必要なことから、フォーカスグループの結果は、最終報告書で紹介することにする。

16年度の結果から、中間的なものではあるが、次のような意見等が出された。

### 1) 都市と農村の交流について

- 農村を訪問したくても、学童向けの情報はあがるが、大人や高齢者向けの適切な情報が得られない。
- 入手できる情報は少ない。農村を移動したり、散策したりする場合の安全性に関する情報を提供しているサイトは、見当たらない。
- オーライニッポン！など、政府の取組みは知られていない。
- 農家民宿だけでなく、いろいろな形態の交流が行われている。まず、これらの交流を形態別に実態を把握することが必要である。
- 学童を対象とした交流を進め、農業・農村に親しむようにすることが求められる。子供の年齢が上がってくると、栽培体験に興味を示さなくなるので、低学年、幼稚園児のときから体験させる必要がある。
- ムラづくりづくり事業や交流施設の設置事業が多く実施されてきているが、これまでに実施してきた交流関係事業について、雇用の創出になったか、農村住民のためになったか、農家の収入の向上につながったか、といった、地域の振興に果たした効果の検証が必要である。農家の収入の向上につながっていない場合は、長続きしない。
- 定年定職者が都会から農村に入ってきている。農作業をし、地域活動にも参加する例が出ている。特段、行政がバックアップしたものではない。このような形態の転入

は、今後も出てくると見込まれる。

## 2) 食生活・食の安全性について

- 20代、30代の世代では、果実はそれほど食べられていないとは思っていたが、これほどの状態になっているとは思っていなかった。男性の場合は、もっと食べていないのではないか。
- コンビニが農村地域にも進出し、食生活の一つのパターンに組み込まれている。これを変えることは困難である。外食のウエイトは、都市部だけでなく、農村部でも広がっている。コンビニを敵視することでは、何も始まらない。
- 学校現場には、食に関する情報（食生活指針、食育基本法など）は、研修機会のある職員（校長職）以外は、ほとんど届いていない。一般の教員の場合、インターネットによる情報提供では届かない。
- 米が余っているから米食にすべきであるとか、学校給食に利用せよというのでは、素直に受け取れない。
- 食育では、「食べることは楽しみ、喜びである」ことを教えることが基本である。そのためには、母親教育は欠かせない。
- 1日30品目が政府の方針から廃止されていることは、知られていない。
- 果物200グラムは、これまでの150グラムと整合性が取れていない。皮があるかなにかの問題ではない。
- 「望ましい栄養バランスの実現」といった何をどれだけ食べるかということよりも、もっと大事なことは、農薬、化学肥料、添加物の問題である。

## 第2章 米国の畜産公害対応に関する行政コミュニケーションの取組み

米国では、施設飼いによる畜産の大規模化が酪農を中心に進み、これに伴って、悪臭を巡って周辺住民とのトラブルが生じ、訴訟に発展することが起きている。このような現象は、1980年代から始まったといわれる。また、大型施設から排出される糞尿は、河川、湖沼の富栄養化の原因になっていると指摘されている。

本章では、畜産公害に対して、農務省（USDA）、環境保護庁（EPA）、酪農団体の間における意見、情報の交換等による連携、ミネソタ州における悪臭問題への対応、ペンシルベニア州における畜産農家のコミュニケーション能力向上等への取組み、カリフォルニア州における酪農団体等の取組みを紹介する。

### 第1節 連邦政府における畜産公害に対する取組み

連邦政府においては、水質保全法や大気保全法等を適用することによって畜産施設に起因する公害問題に取り組んできているが、これらの法律に基づいて規制をする一方で、畜産農家の自主的な取組みを促がすため、教育・情報提供プログラムや2002年農業法に基づいて手厚い補助事業を実施している。補助事業については、連邦政府と州政府の補助を合わせると75から80%に達する高率補助となっているが、納税者からの批判はないようである。

米国では、これまで、規制する側のEPAと産業振興を進める側のUSDAとの関係は、必ずしも良好とはいえなかったが、クリントン政権の末期からこのような関係を見直す動きが出始め、ブッシュ政権になって両省庁の良好な関係は、一層確かなものとなっている。このような動きは、州レベルにおいても着実に進んでいる。

#### 1. 連邦政府のこれまでの取組み

米国における「集中家畜飼養施設」（Concentrated Animal Feed Operations, CAFO）の汚染物質排出規制について、歴史的な経過をまずみることにしたい。1998年の「全国家畜飼養施設戦略」（National AFO Strategy）の原案の発表からの取組みが本調査研究課題である行政コミュニケーションの活動の面から注目される取組みである。

- 1972年：1972年水質保全法（1972 Federal Clean Water Act）によって、「全国染物質排出削減システム」（National Pollutant Discharge Elimination System,

NPDES) の許可を受けなければ、施設からいかなる汚染物質も排出することが禁じられた。

- 1974年、「排水制限ガイドライン」(Effluent Limitations Guideline, ELG) によって25年確率の風雨に対して「無排水」であることとされた。
- 1976年、CAFOは、NPDESの許可を受けることが必要になった。
- 1998年2月、クリントン大統領は、家畜飼養施設(AFO)を含む非施設汚染源に対策を講じることを内容とした「水質保全行動計画」(Clean Water Action Plan)を公表した。

環境保護庁(EPA)と農務省(USDA)は、「全国家畜飼養施設戦略」(National AFO Strategy)の原案を発表し、翌年、最終案を発表した。

- 2000年4月、「小事業擁護レビューパネル」(Small Business Advocacy Review Panel)からパネル報告書が公表された。
- 2001年1月、EPAは、CAFOの汚染物質・汚水排出に関する2つの規則の改正原案(NPDES)の認可規則とELGを発表した。

有効性データ情報(Notice of Data Availability, NODA)を発行し、パブリックコメントが実施された。

- 2002年12月、EPAは、水質保全法に基づき、集中家畜飼養施設(CAFO)の汚染物質排出規制に関する最終改正規則を公布した。

この年代別の整理からも分かるように、1976年に施行された水質保全法による規則は、畜産業の発展とこれに伴って惹起されている環境問題に対応できなくなったため、25年ぶりに改正されたものである。改正規則は、すべてのCAFOに汚水・糞尿排出の認可取得を義務付けている。CAFOの指定基準(頭羽数)が変更されたこともあって、CAFOの全国の総数は、これまでの4,500から15,500に増加した。

EPAでは、AFOの定義として、①家畜を1年間のうち45日以上収用し、給餌する施設であること、②作物生長期に穀物、野菜、飼料によって飼育されていないことをあげている。更に表2-1の指定家畜数を満たす施設が大規模集中家畜飼養施設(CAFO)と定義される。

表 2-1 大規模集中家畜飼養施設の指定家畜数

畜 種	指定数 (頭羽数)
肉牛	1,000
乳牛 (成牛)	700
食用子牛	1,000
豚(55 ポンド超過)	2,500
豚(55 ポンド以下)	10,000
馬	500
羊又は子羊	10,000
七面鳥	55,000
産卵鶏, ブロイラー (糞尿液化処理システムでの飼育)	30,000
産卵鶏以外の鶏 (糞尿液化処理システム以外)	125,000
産卵鶏 (糞尿液化処理システム以外)	82,000
アヒル (糞尿液化処理システム以外)	30,000
アヒル (糞尿液化処理システム)	5,000

(出典：EPA ホームページ)

1972 年の「全国染物質排出削減システム」(NPDES) と 1974 年の「排水制限ガイドライン」(ELG) の CAFO に関する 2 つの規則の見直しが EPA の使命となった理由の一つは、環境保護派の法律事務所が、必要な規則改正作業を怠っているとして EPA を訴え、判決で規則を再検討して必要な場合改正するべきとの判断が示されたことによる。規則再検討の作業においては、関連事項の調査から開始された。例えば規制対象となっている産業で、規制当時と現在でどのような変化が生じているか、どのような環境破壊が報告されているかなどを調査し、その結果を、規則を改正するかどうかの判断資料にした。

2002 年 12 月、EPA は、水質保全法 (Clean Water Act) に基づき、CAFO の環境汚染物質排出規制に関する最終改正規則を公布した。1976 年に公布された同規則は、現在の産業発展・環境汚染の状況と、規則内容との格差が拡大してきたことにより、25 年ぶりの改正になった。改正規則公布までの主な経緯は、以下のとおりである。

#### 1) 小事業主支援レビューパネル

規則改正原案発表に先がけ EPA は、改正内容が小事業主の負担を過大にしないよう、小事業主支援レビューパネル (Small Business Advocacy Review Panel) を開催した。畜

産、養鶏業を含む小事業主代表、農業など各産業団体代表のほか、政府側からは EPA、中小企業局（SBA）、行政管理予算局（OMB）が出席した。パネル報告書は 2000 年 4 月に公表され、許可取得手続きで各業者側にかかる負担を最小限にする、CAFO 指定基準などの各変更に伴う費用効果を詳細に分析する、などの提言が盛り込まれた。

## 2) 改正原案

2001 年 1 月、EPA は、CAFO の環境汚染物質・汚水排出に関する 2 つの規則の改正原案（Proposed Rule）を発表した。

- ① 「全国汚染物質排出削減システム」(NPDES) 認可規則: CAFO 指定基準 (家畜総数、種類など)、認可取得条件などを規定している。主な変更点は、CAFO 指定基準の拡大 (変更案を 2 つ記載し、どちらを本採用すべきか意見を公募)、CAFO が毎年提出する報告の一般閲覧可能化、3 つの主要な認可免除を撤廃 (糞尿を乾燥処理する養鶏業、風雨時のみ排出を行う飼養業、未成熟の豚、乳牛飼養業)、などである。
- ② 「排出規制ガイドライン」(ELG): 科学的調査に基づき汚水排出の基準を規定している。改正案では、現在の飼養場稼動状況、技術に合わせて基準を見直している。

## 3) 有効データ情報

2001 年 11 月、「有効データ情報」(Notice of Data Availability, NODA)が EPA から発行された。改正案への意見公募期間内に集計されたデータ・情報をまとめたもので、USDA による集計データも含まれている。新しい費用効率モデル、富栄養素管理、NPDES 認可規則改正案、ELG 改正案の 4 項目に分けてデータの紹介・分析がなされている。翌年 7 月には、養鶏場の定義基準値、CAFO に新しい排出技術の導入促進、経済分析モデルの 3 項目でデータ分析を行った「有効データ情報、第 2 版」が発行された。

## 4) パブリックコメント期間

改正案が官報に発表されてからの 7 か月間、パブリックコメント期間が設けられ、約 11,000 のコメントが寄せられた。発言者は一般市民、環境団体、州政府、地方自治体、学究機関、畜産業者など多岐にわたる。2 つの有効データ情報にも同様に期間が設定され、合計で 450 のコメントが集まった。EPA は「意見回答書」(Comment Response Document)を発行し、上記にステークホルダーからのコメント約 200 件を加えたもの、及び各コメントへの回答を公開している。

## 5) 対外協力活動

改正案及び最終規則の公布に際し、EPA は様々な分野での対外協力活動 (public outreach) を行った。

### ① 改正案発表前

改正案をまとめるに当たって、EPA は様々なステークホルダーと折衝した。前述の小事業主支援レビューパネルの開催、州政府及び地方自治体との会合のほか、約 110 の飼養場を訪問し、汚染物質管理に関する情報を実地収集した。

### ② 改正案発表以降

#### <パブリックヒヤリング>

EPA は、改正案をまとめるに当たって、州政府・地方自治体とも協議を重るとともに、並行して様々なステークホルダーと折衝した。具体的には、先に述べた小事業擁護レビューパネルの開催や、州政府及び地方自治体との会合のほか、USDA、EPA 本部及び地方局、7つの州代表で構成するワークグループを設立した。更に、9回のパブリックヒヤリングが開かれたほか、各産業団体、環境団体等、様々な分野のステークホルダー、大学等の学究機関との会合が継続して行われた。EPA では、このほか、約 110 の飼養施設を訪問し、汚染物質管理に関する情報を直接に収集し、ミズーリ大学の FAPRI、USDA が支援する 16 の大学も調査に参加した。

#### <USDA・EPA 共同ワークグループ会合>

2001 年 4 月、USDA は改正原案の見直しに着手した。浮上した問題点協議のため、EPA 水資源局との共同月例会合を開始した。規則改正内容の検討と、環境問題、特に水質問題への効果を定期的に協議することで、農業と水に係わる情報を両省で共有し、農業・環境双方にとり重要な問題について、規則改正による改善を目指した。同年 7 月には両省共同のワークグループを設立し、最終規則公布後も活動を継続している。最終改正規則公布日には USDA のヴェネマン長官も立会い、USDA は今後も調査・普及教育などで EPA に協力するほか、2002 年農業法（Farm Bill 2002）で設立した「環境改善奨励プログラム」（Environmental Quality Incentives Program, EQIP）などの各種助成プログラムによって、飼養業者の規則順守を技術的・財政的に支援していくとの発言を行った。

#### <情報開示>

EPA は出版物など複数の媒体を通じて、規則改正に関連する諸情報をステークホルダーに提供している。EPA のホームページ上に掲載・公開された情報は、改正規則の経済分析、環境影響調査、環境・経済への効果分析など多数ある。

## 2. 農務省と環境保護庁における協働の取組み

1990 年代、家畜飼養施設からの排水問題、フィステリアの大量発生問題など、多くの環

境問題が存在し、一般般市民の関心が高まった。EPA は 1995 年にガイドを発行するとともに、既存のすべての規則に関する全国での実施状況を調査し、発表するなど、EPA として対策を講じてきたが、USDA との共同作業の必要性を認識するようになった。

1998 年、ゴア副大統領によって発表された「AFO 全国統合戦略」(AFO Unified National Strategy) では、EPA と USDA 両省が責任を負うことが述べられており、CAFO 規則改正でなされた両省庁の協働の取組みの一例であるといえる。

2001 年から、2 か月ごとに EPA、USDA 両省庁の管理職レベルで会合を持ち、情報の共有を実施して政策決定などに活用している。スタッフレベルにおいても交流がなされており、現在も、両省庁間では良好な関係が持たれている。

EPA と USDA の間には、1972 年の EPA の設立以来、規制する側と自発的な活動を支援する側という立場の違いから摩擦があった。協働原則 (Principle of Collaboration) は、規則の発令や改善において協力していくという両省庁の間の協力関係を国民に向けて声明を発表することになったものである。

わが国では、省庁間における協働原則のような取決めは暗黙の了解とされ、公表されることはないように見受けられる。米国でも一般化しているわけではないが、EPA が単独行動を取ることがあると議会や政権から見られていることが背景にある。2001 年 7 月 25 日に合意された EPA 水資源局と USDA 自然資源保全局 (NRCS) との協働原則は、次の 7 つの事項について合意されている。

EPA 水資源局と USDA 自然資源保全局は、相互に満足し得る成果を達成するため、次の原則に基づき、建設的に協働する。

- ① 水質保全業務において円滑に連携・協力するため、両機関にコンタクトポイントを設ける。
- ② 両省庁の出席する会合を設ける。協力関係を強化すると同時に、両省庁の相違点を、迅速且つ業務レベルで解決することを目的とする。
- ③ どちらの省庁が提供した資料も、作成省庁の承認を得ている場合、及び既に一般に公開されている場合を除き、第三者に開示しない。
- ④ 個別の水質保全事業において、両省庁の合意する進行計画を確立する。同進行計画は、両省庁の管轄外の要因を併せて考慮し、誠意な努力の下に策定する。
- ⑤ 両省庁の協働事業に関する資料を一般に公開する場合は、事前にレビュー・コメントの機会を設ける。レビュー期間は資料の発行期限に準じて、変更される。
- ⑥ 協働事業に関する資料では、コンタクトポイントもしくは他担当者による作成の場合、

両省庁の合意点もしくは不都合点のみを表示する。

- ⑦ 問題・懸念が発生した場合、特に将来の協働事業に影響を与え得る要因がある場合は遅滞なく、双方のコンタクトポイントを通じて相手省庁に通知する。

規則改定に関して、2つの主要なポイントがあった。一つは、「包括的富栄養管理計画」(Comprehensive Nutrient Management Plan, CNMP)で、農業者がガイダンスに従って作成する計画であるが、USDAが同ガイダンスを既に発行していたため、CNMPは、AFOの汚染物質問題を考えるための出発点となった。もう一つは、CAFOは畜産業のうち約5%であることである。CNMPではすべての畜産業施設を対象としているが、改訂規則では、AFOには自発的なプログラム、CAFOにはEPAによる強制的な規制で汚染対策を講じることになった。これが、両省庁が協働で取り組む規則改訂の出発点であったが、しばらくの期間、協働作業が保留になっていた。両省庁の上層レベルで協議が行われ、2001年頃に再び、協力の体制が復活した。

### 3. 全国牛乳生産者連盟の対応

これまでみてきたように、米国では、ある政策を変更又は決定しようとするときに、関係者はもとより、一般の国民から意見を求めるのが常である。わが国においても「規則の設定又は改廃に係る意見の提出手続き」(平成11年3月3日閣議決定)によって、「特に、国の行政機関が新たな規制を設けたり、それまで行っていた規制の内容を改めたり、規制を廃止しようとする場合には、そのような機会をもうけなければならない」とされている。しかし、わが国のパブリックコメントの実態は、意見募集期間が短い、募集された意見に対する取扱いの説明が不十分である、意見募集を単にホームページに掲載しているだけである、形式的であるといった批判がある。

全国牛乳生産者連盟(National Milk Producers Federation, NMPF)は、規則改正で表2-2のようなやりとりを行っている。

表2-2 CAFO 最終規則制定へのNMPF 参画の経緯

	EPA	NMPF
2000年4月7日	小事業支援レビューパネル(Small Business Advocacy Review Panel)の最終報告発行	NMPFとNCBA(肉牛連盟)の積極的に参加(会議参加, データ提出, EPAの生産地訪問協力等)
2001年1月1日	CAFO改正規則案(Proposed Rule)を発表,	

	パブリックコメント期間( 7 月 30 日まで) 設定	
2001 年 7 月 30 日		改正規則案へのコメント提出 (50 ページ) 生産者への負担増加が非常に大きいとし、規則の中心となる CAFO 指定範囲の拡大に反対、規定ごとに提言。
2001 年 11 月	有効性データ情報 (Notice of Data Availability, NODA) 最終規則案の発表後、改正の資料として集計したデータ・分析)を 発行、パブリックコメント期間 (1 月 15 日までを) 設定	
2002 年 1 月 15 日		NODA へのコメント提出 (33 ページ)
2002 年 7 月 23 日	NODA 第二版を発行	
2002 年 12 月 12 日	CAFO 最終規則を発表	
2002 年 12 月 18 日		Jerry Kozak 代表、プレスリリースで、 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 生産者に百万ドル規模の費用負担増加を強いる規則であるが、改正案より緩和された内容になった点は評価する。</li> <li>• USDA NRCS による農業法関連のプログラムが生産者の厳しい規則に対処への大きな支援になるだろうとコメント。</li> </ul>

<最終規則発表に関して>

最終改正規則は 2002 年 12 月に発表された。1000 頭以上の畜牛 (乳牛は 700 頭以上。家畜の種類により指定数は異なる) を保有する飼養業者は全て CAFO と指定された。同数に満たなくても、環境汚染の深刻な地域の大規模飼養業者は CAFO 指定となり、污水排出許可の取得、不栄養素管理計画の作成、年次報告などの義務が発生することとなった。

NMPF のジェリー・コザック代表は記者発表で以下のとおりコメントした。

- 乳牛畜産業者に、年間 150 万ドルの費用負担増加を強いる規則となったが、改正原案よりも規制内容が緩和されたことは評価する。USDA の協力が改正内容策定に貢献したと考える。
- 生産者が改正規則に対処するに当たり、2002 年農場法に基づく USDA の各助成プログラムが今後大きな支援となるだろう。

#### <EPA の手順>

EPA が採った CAFO 規則改正の手順については、全般的に、EPA の取ったプロセスには非常に満足している。規則作成のときと同じ手順が採られた。EPA は一般市民向けのパブリックヒヤリングを開き、産業団体、環境団体双方のコメントを得た。畜産業への影響が非常に大きい規則であったため、NMPF は意見公募期間の延長を申請し、それが受け入れられて期間は 75 日間延長された。

#### <EPA との関係構築>

クリントン大統領は、1998 年 2 月、「水質保全計画」(Clean Water Action Plan) を発表した。AFO を含む非施設汚染源に対策を講じる内容であった。EPA と USDA は、共同で、1998 年「全国 AFO 戦略」原案を、1999 年最終案を発表した。CAFO 規則改定に先行するものであった。

ブッシュ政権はそれほど熱心ではなくとも、クリントン政権の意向を汲んだ CAFO 規則は、厳しい内容になることが予想された。それでも、NMPF 環境担当スタッフは、EPA に非常に積極的に協力した。担当スタッフが酪農施設の視察に EPA を引率した効果が大きく、EPA は NMPF とより密接に協力し、NMPF から産業について学ぼうという姿勢を持ってくれた。このため、担当スタッフが疑問点を持ったときは EPA に電話して聞けるような関係が出来た。このようにして、EPA との友好的な関係を築けた。

NMPF の担当スタッフは、NMPF の環境問題委員会、団体の協力者、酪農家と協議を重ね、NMPF のエコノミストによる CAFO 規則が与える影響を調査した。また、他の畜産団体で、規則関連の調査によって資金を投入できるところの資料を使うこともできた。CAFO 規則関連では、例えばキャピタル・リンク(団体)の酪農業に最も影響があるだろうという結果を利用することができた。

全般的には、EPA は NMPF の提案を考慮した。CAFO の指定範囲が拡大したが、EPA は生産者が混乱し得る項目をできる限り明確にしたと思う。例えば、雌子牛の頭数などである。

#### <意見の採用状況>

ある EPA エコノミストは、NMPF が提出した 50 ページのコメントは他の畜産団体が箱単位で提出したコメントよりも価値があったと述べたそうである。

NMPF のコメントは、全部ではないが、一部は最終規則に反映された。例えば 25 年 24 時間規模の風雨発生時について、よりシンプルな 2 段階システムを使うべきという NMPF の提案が考慮された。家畜数の基準についても、乳牛は 700 頭にまで基準を下げられたが、雌子牛については提案が考慮された。

全般的に見て、NMPF のコメントは最終規則に反映された。取り上げられなかった部分もあるが、EPA は、NMPF のコメント内容を高く評価し、検討したと思う。

州レベルでは、生産者側に非常に好意的な対応を得られた。酪農業者には負担が増加する規則となったが、全般的には満足できる内容だった。

#### <有効データ指標に関して提出したコメントの採用>

コメントの一部は、最終規則に取り入れられたし、より明確な記載を求めた部分の多くも、最終規則で改善された。提出したコメントは、優良な経済分析に基づいており、規則が与える影響を提示したことも理由であったと思う。

#### <排気規制を AFO に適用する理由>

主な理由は、畜産農場の大型化であろう。EPA は AFO からの排気が汚染物質の基準値を超えている場合は、大気保全法 (CAA) や包括的環境対処補償責任法 (Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act, CERCLA) 、緊急計画・地域社会知る権利法 (Emergency Planning and Community Right-to-Know Act, EPCRA) の規制対象になるとみなしている。環境団体による訴訟も多い。例えばシェラ・クラブによる訴訟の結果、EPA はカリフォルニア州政府に対して免除措置の撤廃と AFO 許認可制度の設立を要請した。同州の AFO は 2006 年までに、対応措置を講じなければならない。

訴訟は、主に農業者を訴えるものである。例えばアイダホ州では、CERCLA に基づいて生産者が訴えられ、何百万ドルという追徴金を要求された。そのような金額を払いながら、法律を順守して農業を続けることは困難であり、結局廃業せざるを得ない。農場数の減少は何より経済的理由であるが、訴訟も要因の一つである。裁判における費用を恐れて、訴えられる前に農業を止めてしまう生産者もいる。EPA もまた、環境団体からの訴訟活動の対象になっている。

#### <データの収集費用>

EPA の同意協定 (Consent Agreement) では、EPA はデータの収集費用を一切負担しないことになっている。養鶏業に関しては調査の費用は負担しないなど、例外もある。

同意協定に参加した場合、これまで関連産業は、データ収集費用を負担してきた。同意協定では、生産者から通常のコストを徴収することが定められている。酪農業界として、悪臭問題に関して同意協定に参加するかどうかは、未だ検討中である。しかし費用負担できない調査もある。養豚業と酪農業では、排気の内容は異なるので、養豚場における

調査は酪農施設で応用できない。

農業大気汚染モニター調査には、養豚業、養鶏業界は参加することになっている、調査がまだ正式に開始されていないが、現在、EPA がいつ最終同意協定を発表するか待っている状態である。

同意協定については、ワシントン州、カリフォルニア州など西海岸の農業者は、同意協定はあまり生産者にとって利益がないという意見を持っている。そこで、NMPF 環境委員会などで協議を行っている。酪農対策委員会を設置したのもこれが理由の一つだ。

現在、同意協定で調査し、2 年間モニターする対象の酪農場がわずか 4 - 6 件であり、カリフォルニア州とコロラド州では酪農業の内容も違うのに、4 件では、全米に適用できる調査内容が得られないと思われる。調査件数をどの程度増やせば信頼できるデータが得られるか、15 件程度かそれとも 30 件以上か、なども、併せて検討している。

規制への対策では他業界と協調しているが、調査に関してはデータが使えないなどの問題があり、うまくいかない。現在、幾つかの大学で既に資金を得て、調査が開始されている。大気の問題に関しては、酪農業組合費プログラム(Dairy Check-Off Program)の資金は使えないので、酪農タスクフォースを設置し、業界側と調査側をつなぐ場を提供して、調査者が何を必要としているか、どのようにして業界側からその調査資金を得るかを検討している。

酪農業組合費プログラムは、USDA 主導のプログラムで、一定量のミルク生産量に比例した金額を生産者から徴収し、コマーシャルなど業界商品の販売促進に役立てるというものである。この資金を環境問題の調査に回せばもっと費用をかけられる。しかし養豚業者などでは同資金を環境問題に使用できるので、アナリストを雇えるが、酪農業界では同資金を環境問題に使えないことになっている。

USDA と協議して、環境問題にも資金が使えるようにプログラムの内容を変更する予定である。CAFO 規則の問題や、大気汚染規制の問題が酪農業にも深刻な影響を及ぼしているので、環境問題にも資金が使えるようになると思う。

販売促進の活動を実施するのは、NMPF の姉妹機関である「酪農運営社」(Dairy Management Inc.) で、同社では、販売促進のほか、資金を商品開発のための調査にも使用している。

#### 4. 悪臭に対する農務省の取組み

農務省 (USDA) 自然資源保全局 (NRCS) では、悪臭問題について、次のような認識を持ち、取り組む考えであるとしている。

- 地域住民からの悪臭・大気汚染の苦情は、ここ 5 年ほど深刻問題になっている。悪臭

問題に関して自発的な活動が先行して、規則制定を予防できれば理想的であるが、カリフォルニアのように既に問題が深刻化している地域では、このような理想はもう当てはまらないであろう。また、全米科学アカデミーが数年前に行った AFO の排気の研究調査では、EPA とともに協力したが、規制が必要であるという結果になった。この調査では、NRCS が把握していると考えていた排出源に関する情報が、実際には非常に不足していたことも分かり、農業団体と協力して大気汚染対策プロジェクトを立ち上げるきっかけにもなった。

現在、NRCS でも大気汚染の分析調査を始め、また、「環境管理システム」(Environmental Management System) でも、独自に AFO の悪臭・大気汚染に関する調査を行っている。

- 畜産の悪臭問題については、規則に基づく手法と自発的な手法の両方が合わさって展開するものである。問題は既に深刻化しており、新しい規制への協議も始まっている状況でも、自発的な防止策を先行させて始めることで、規制が発動されても、既に実施中の防止策が影響して、それほど厳しい内容にはならないのではないかと考える。
- 悪臭に関しては、CAFO の汚染物質排出に対して規制を求める動きが増加している。養豚業の CAFO が大気への汚染物質排出が基準値を超えているとして訴える裁判も幾つか起きている。また EPA に対しても、法律の適正な行使を怠っているという理由で訴訟が起きている。
- CAFO の一部において、大気保全法が適用されていない、という問題がある。理由の一つは、大気保全法では、汚染物質の排出量が基準になっているが、水質に関する CAFO 規制では、施設が保有する家畜頭数が基準になっている。ある施設には大気汚染防止法が適用されるが、CAFO 規則は適用されない、といったことや、その逆が起こり得る。CAFO では、大規模な排気も発生しているので、2つの法律とも適用されることになるが、200-500 頭の乳牛を保有する施設などで判断が難しい。もう一点は、大気保全法で問題となっているのは、規制対象となる汚染物質の種類である。現在対象になっていなくても、将来規制対象となり得る物質については、EPA でどの程度まで削減すべきかを指導することが必要になる。環境保護団体からの訴訟などが一旦行われると、生産者にとっては大変なコストがかかる。その防止のためにも、畜産団体から提案があり、団体と EPA 間で大気汚染防止法順守のための協議の場を設けている。
- 現在、悪臭については技術不足、知識不足が原因で解決に至らず、有効な対処が出来ていないでいる。NRCS が CAFO 規則で EPA と協議していた際も、大気汚染が話題に上ったが、CAFO が水質保全法に基づく規則であったため、規則に盛り込むことは保留された。しかし、CAFO においては水質汚染だけでなく、悪臭・大気汚染の問題があり、両方を合わせて考え、対策を講じるべきだという認識はそのときに生まれていた。
- EPA の大気汚染規則作成作業については、現在、農業施設、畜産業施設の排気について調査中で、排出源を検証する科学的な方法もまだ確立していない。

## 5. 環境関係の農業プログラム

2002年農業法に基づくプログラムについて、自然資源保全局（NRCS）は、次のように説明している。

### <プログラムの実施>

- 2002年農業法、及び前回の農業法において、NRCSを中心としてUSDAには、多数のプログラムが新設され、予算も増額された。現在NRCSは30億ドルを超える予算を保有し、技術及び財政支援に当てている。
- プログラムを開始するには、一般規則作成プロセス（Public Rulemaking Process）が必要で、これには何年もかかる場合もあるが、2002年農業法においては、ほとんどのプログラムは、この規則作成プロセスを終え、プログラムを実施することができている。
- 農業法関連のプログラムには、任意プログラムと実施義務プログラムがあり、実施義務プログラムが優先される。任意プログラムでは、実施するかどうか、いつ開始するかはUSDA長官の権限に任されている。

### <環境改善奨励プログラム>

- 2002年農業法において、国家優先課題（National Priorities）が明らかにされたが、「環境改善奨励プログラム」（EQIP）はこの優先課題を考慮して実施されている。水質の問題ではEPA主導の「有害物質許容上限規則」（TMDL）、CAFO規則なども重要な課題である。
- EQIPプログラムは、1996年農業法で発足した。当初は年間200万ドルの予算であったが、2002年農業法でプログラムの内容及び権限が大きく変わり、予算は年間1.3億ドルに増額された。このように予算が増額されたのは、何よりもプログラムの需要があったことである。議会は、EQIPを再承認し、資金を増額して、農業活動における自発的な環境管理活動を継続する、という決断を下した。議会は自発的な保全活動を支持している。
- プログラムの評価によって予算が増額されたのではなく、政府の方針の影響が大きい。確かに、前回のPART（プログラム評価格付けツール）評価対象だったNRCSの4プログラムのうち、EQIPは「有効性」において1番高いスコアを得ている。このことから環境管理において有効なプログラムであると言えるし、将来においても継続していくだろうと思う。
- EQIPは、州・郡によって実施内容が変わってくる。国のプログラムで、国の優先課題に沿って実施されるが、州・郡レベルではその優先課題が地域ごとに特定される。州・郡が更に独自の優先事項を定め、申請書に優先課題の順位を記述し、理由などを記載する順位付けプロセスを経て、州・郡レベルにおいてプログラムで具体的にどのような課

題に取り組むかを決定することになる。予算が州ごとに振り当てられるので、州の範囲内で課題を決定する、というのも一因だろう。水資源プログラムの場合は、複数の州での活動が必須なので少し特殊なケースである。

州同士で協議する機会もあるが、州の技術委員会のアドバイスを得て策定する機会が多い。同委員会は農業及び環境保全問題について発表・協議がなされる場になっている。

- 「環境保全安全プログラム」(Conservation Security Program, CSP)では、水源ごとに活動が実施される場合が多い、通常水源は複数の州にまたがっているため、州間の合意が必要になってくるので協議が行われている。
- 州、郡の順位付けシステムにおいて、優先課題を順位付けしてウェブサイト公開する際、連邦政府の許可がある。順位付けの作業自体は州・郡に任されているが、このような国の監視機能がある。現在、順位付けシステムの更新を行っているところであり、各州のシステムを検討し、全国統一のガイドを作成中である。

#### <自発的活動の支援>

- 規則に頼らない戦略が選ばれた理由としては、第一に、NRCS のプログラムはすべて自発的なもので、戦略も自発的活動を反映した内容である必要があること。第二に、規則は対象者すべてを一律に取り締まるが、農業活動は生産者によって様々に異なるため、一つの規則をすべてに当てはめることは、実際には不可能であることによる。
- 約2年前に、ワシントンDCにある畜産団体の代表達がNRCS 局長を訪問したことがある。ちょうどAFO 改正規則への対応を迫られているときに、農業者が自発的に基準を達成できるよう、NRCS の積極的な支援を訴えた。
- NRCS では、全米の約25万7千あるとされるAFO のすべてを、「包括的富栄養素管理計画」(CNMP) 達成の支援対象としている。成果が出るには時間がかかると思う。目標を実現可能ラインより高く設定しているかもしれないが、達成期限の2009年までには、ある程度目標を達成できると思う。CNMPは、あくまでも計画で、実効性には複数の要素が関係する。例えばNRCS では、コストが一要素であると見ている。
- CNMPは、生産者を支援して行くという従来の方針に沿った事業であるが、最近、畜産業者向けに「EQIP 畜産業重視行動計画」(EQIP Livestock Emphasis Action Plan) を新設した。2004年の春に、畜産団体の代表達がNRCS の局長を再び訪問して、EQIP による支援を十分に受けられていないこと、特に養豚業で不十分であると訴えた。その対応として、局長は、22項目の計画を作成し、養豚業者を中心とする畜産業への支援強化を表明した。

## 第2節 ミネソタ州における畜産公害に対する取組み

### 1. 包括的環境影響評価の作成

ミネソタ州における畜産公害へのこれまでの取組みは、それ自体が本調査研究課題の行政コミュニケーションに該当するものであり、また、「環境保全委員会」(Environmental Quality Board, EQB)の提言内容も行政コミュニケーションについて語っているものである。まず、取組みの概要を年代別にみることにする。

- ミネソタ州では1990年代中ごろから、環境問題、衛生問題に対する市民の関心が高まり、州議会に苦情が寄せられるようになった。
- 州議会は、環境保全委員会(EQB)に対して、「畜産業の包括的環境影響評価」(Generic Environmental Impact State On Animal Agriculture, GEIS)の実施を命じ、1998年度120万ドル(1億4000万円)、1999年度170万ドル、2000年度10万ドルの予算をつけた。
- 1998年2月、EQBはパブリックミーティングを開催した。GEISで検討対象とする事項、検討の進め方について意見を集めた。続いて、市民から苦情のあった137の畜産施設のモニタリングを開始した。
- 公募に応じた者の中から環境専門家、法律家、産業界から選ばれた24名で構成された市民諮問委員会(CAC)が発足した。1998年7月から2001年11月まで3年間、1日中、時には2日間の会合が毎月持たれた。全員一致によって決定することとされたため、多くの時間とエネルギーが必要であった。これは議会が求めたものである。
- 1998年夏、GEISの対象範囲については、パブリックミーティングを6回開催し、800人が参加した。9月にも、GEISについてパブリックミーティングを6回開催し、300人が参加した。
- 1999年12月、ミネソタ大学農業食品環境科学学部等がEQB用に家畜飼養に関するGEISに関して、社会・コミュニティ、土地利用、家畜飼養、産業構造と競争力、経済活力、外部便益と費用に関する6件の資料を作成した。
- 2001年1月、ミネソタ大学作成のGEIS原案「人の健康に関する家畜飼養の影響」を活用し、最終版GEIS「人の健康問題に関するテクニカルワークペーパー」が作成された。
- 2002年9月、最終版GEISが完成した。EQBが最初のパブリックミーティングを開催してから最終版のGEISが完成するまで4年間をかけたことになる。

## 2. GEIS における土地利用問題に関する提言

GEIS 報告書の量は膨大で、①概略、②12 の課題別調査、③総括最終報告の 3 部で構成される。

②の 12 の課題別調査の中でも環境対策として重視された土地利用問題（畜産業と近隣住民の対立）についてみることにする。

ミネソタ州の土地利用問題は、畜産施設の大型化と非農業者の郊外への移住を主な要因として起こっている。シンクタンク及び大学研究者 7 名からなる専門チームによる調査分析の結果、資料では、①地方自治体の土地利用条例、②対立問題対策プログラム、③行政の対応について提言を行っている。以下に提言内容を紹介する。

### （1）地方自治体の土地利用条例に関する提言

GEIS は、対立問題の緩和には地方自治体レベルの条例が最も効果的であると結論し、条例策定プロセスに関して以下を提言する。

一つは、条例策定への市民参画である。一般市民、農業者、各レベルの地方自治体職員など、様々な立場の市民による参画を図る。

二つは、州法により、地方自治体の全条例は、州の地域包括計画に一致することが定められている。包括計画内容に留意して条例内容を検討する。

三つは、対立問題が発生する可能性のある地域を特定し、そのような地域にはより具体的な対策となる条例を定める。

他の土地利用との距離設定に関する条例では、現在の畜産施設は非常に大型化していることから、他の工業施設と同レベルに離れた距離を規定する。住民とのコミュニケーションに関する条例では、農業地域に転入する住民には、土地利用に関する条項に署名してもらい、悪臭など問題に関する討論会を住民に通知する、などの条例を定める。排泄物に関する条例では、近隣に影響を及ぼす排泄物貯蔵の禁止、排出物管理計画の提出、排泄物処理地の水源からの距離規定などを定め、悪臭と環境汚染の重要な原因である排泄物の管理を細かく規定する。条例が効果的に機能するために、条例の執行者や違反した場合の措置を明示する。

### （2）対立問題対策プログラム

畜産施設をめぐる対立問題の緩和には、以下のプログラムが有効であることを提言する。

一つは、生産者へ技術支援を行い、対立の原因となる問題を取り除く。

二つは、生産者側、近隣住民側双方に、畜産施設での作業内容、環境への影響、施行する条例の目的などについて教育を行い、理解を得る。

三つは、討論会、パブリックミーティングなど、生産者と近隣住民とのコミュニケーション

ヨンの場を提供する。

### (3) 行政の対応

(1) 及び (2) のほか、地方自治体の取り得る対応として、以下のことについて提言する。

- 一つは、既存のデータ収集を継続するが、個々の情報の質を高め、適切に分析を行い、データを活かす。
- 二つは、住民の苦情データ収集が不十分であるので、収集方法を改善する。
- 三つは、行政側は長期的視野に基づき一貫した姿勢を貫き、対立するどちらかに偏った対応をしない。
- 四つは、連邦政府、州政府、地方自治体の役割分担を明確にする。
- 五つは、最も効果的である地方自治体レベルにおける条例の設定を推進する。
- 六つは、地方自治体スタッフによる対立問題の対策チームを設立する。

## 3. OFFSET の開発と普及

「悪臭家畜飼養施設離間距離推定ツール」(Odor From Feedlots Setback Estimation Tool, OFFSET) は、4年間にわたる広範囲なデータ収集と実地試験に基づいて、様々な家畜施設や糞尿貯蔵施設からの平均的な悪臭による影響を予測するためにミネソタ大学によって開発された。OFFSET は、既存の家畜飼養施設の増設又は新設による悪臭の影響を懸念する農村地域の土地利用計画者、農場経営者、市民に役に立つものにするのが念頭に置かれ、開発された。ミネソタ州では、現在、ニコレット郡など6~7郡で採用されている。

OFFSET は、ミネソタ州の農場からの悪臭測定とミネソタ州の気象条件に基づいており、気象条件、地形の異なる他州において利用について適用条件等を検討するため、現在、中西部の他州の10大学と提携して研究を進めている。

### <飼養場からの算出の手順>

ここでは、妊娠している豚の飼養施設(24,500sq.ft)、糞尿貯蔵用地(40,000sq.ft)の2施設を所有する農場を例に、算出方法を説明する。

- ①該当農場での「悪臭源」となっている施設をすべてリストアップする。(A)

(例では、家畜飼養施設、糞尿貯蔵用地の2ヶ所)

- ②それぞれの悪臭源に対し、畜種、施設条件毎に設定されている「悪臭排出数値」リストを参照し、該当数値を割り出す。(B)

(数値の例：妊娠している豚、自然又は人工の溝方式豚舎による飼育=50、土の糞尿

貯蔵用地=13)

③それぞれの悪臭源の「面積」を計算する。(単位 sq.ft) (C)

(例の農場では妊娠している豚の厩舎：24, 500sq.ft (約 2,200 m<sup>2</sup>), 土の糞尿貯蔵用地：40, 000sq.ft)

④それぞれの悪臭コントロールテクノロジーに対して設定されている「悪臭コントロール係数」リストを参照し、該当係数を割り出す。(D)

(係数の例：建物すべての換気扇にバイオフィルターが付いている=0.1, 油の散布=0.8, 何も導入していない=1.0 等。例の農場では、両施設共何も導入していない)

⑤それぞれの悪臭源について「悪臭排出量係数」(=(B) × (C) × (D) / 10, 000)を計算。(E)

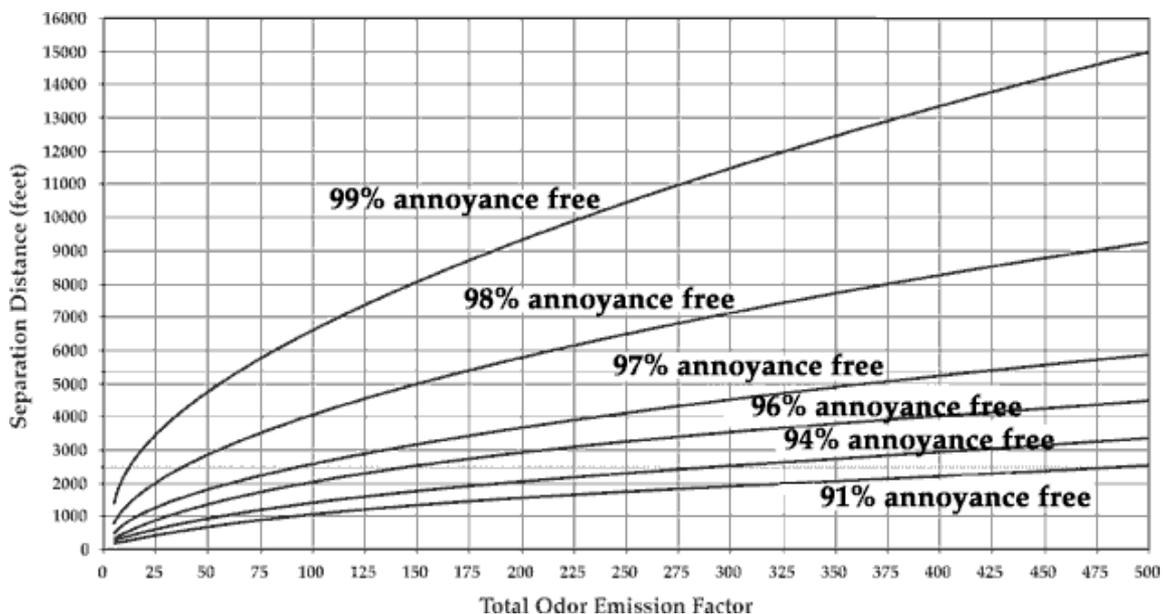
(妊娠している豚の畜舎・悪臭コントロールなしの場合：50×24, 500×1.0/10, 000=122.5, 土の糞尿貯蔵所・悪臭コントロールなしの場合：13×40, 000×1.0/10, 000=52.0 となる)

⑥算出した悪臭排出量係数をすべて足して、該当農場の「総悪臭排出量係数」(TOEF)を算出する。(例の農場の TOEF：122.5+52.0=174.5 となる)

⑦下図を参照し、農場からのセットバック距離(フィート)を予測。

悪臭による不快感を感じない頻度別 ・卓越風下における風下

(注：1マイル=5280 フィート)



注：縦軸＝農場からのセットバックの距離(フィート)

横軸＝総悪臭排出量係数(TOEF)

#### 4. ミネソタ州畜産共生プログラム

ミネソタ州農業局では「畜産と共存する郡プログラム」(Livestock-Friendly Counties Program)を実施している。以下は、実施責任者に対するインタビューの概要である。

##### <畜産と共存する郡プログラムの成立>

ミネソタ州農業局(MDA)が現在推進している「畜産と共存する郡プログラム」は、「ミネソタ酪農業指導者連盟」(Minnesota Dairy Leaders Roundtable)から提案されたものである。“Livestock-Friendly”を直訳すれば、「畜産業にやさしい」ということで、州政府が推進するプログラムとしては、畜産と非農業者の対立が深まっている中で畜産サイドに肩入れしたような名称となっている。このような名称が付けられたことについて、当プログラムの担当者は、“friendly”という単語を採用したのは、コンピュータでよく出てくる用語(user friendly など)を考えたため、必ずしも「畜産業にやさしい」という意味で用いているのではないと説明している。また、ミネソタ州のミーカー郡では、「我々は農業にやさしい郡です」という看板を出しているなど、なじみのある言葉でもあるという。ミネソタ酪農業者連盟からは、「乳牛にやさしい郡」というタイトルで提案されていたが、州議会に法案が提出されたときに、「畜産にやさしい郡」<sup>1</sup>にタイトルが変更になった、とのことである。

「畜産と共存する郡プログラム」の法案が可決された後、MDAでは、農業者団体、地方自治体双方から代表を集めて、どのようなプログラムの構成にすべきかが議論された。背景として、畜産業界内では、州内で今後も経営を継続・拡大していくには、規制の変更が必要ではないかという認識があった。畜産業界が特に順守困難だと考えていたのは、地方自治体の許可取得プロセスであった。畜産団体では、同じミネソタ州内でも地方自治体によって、プロセスに大きな違いがあるという認識があり、地方自治体がバラバラな対策をとっていることに対して、畜産農家はあまり信頼感を持っていなかった。

ミネソタ酪農業指導者連盟は、州内の酪農生産が明らかに減少してきており、これを復活するためには、酪農従事者と家畜数の増加が必須である、という認識を持っていた。プログラムは、酪農業者団体のほか、研究機関、政府など、酪農業の発展に関心の高い人々も関わり、酪農業界を支援しよう、という発想から生まれたものである。しかし、議会で法案を通過させる段階になって、酪農に限らずあらゆる種類の畜産を対象にするようになった。このプログラムの成立には、養鶏業界、養豚業界が関与していたが、肉用牛業界は、土地区画規制の方により興味を持ち、このプログラムには余り関心を示さなかった。

---

<sup>1</sup> プログラムの狙い等を考慮して、本報告書では、「畜産と共存する郡」と訳した。

<畜産と共存する郡プログラムの実施状況>

畜産と共存する郡プログラムで認定された郡は、まだなく、申請した郡もまだないとのことである。しかし、ネブラスカ州でこのプログラム内容が評価され、同様のプログラムが発足しているという。MDA では、ネブラスカ州で成功するかどうかにも注目している。

プログラム設立を発表した後、興味を持っている郡が多いことが分かったので、2002年の10月から2003年の冬にかけて、各郡を積極的に訪問し、説明を重ねてきた。

多くの地方自治体では、興味を示したが、反対意見も多く出された。反対したのは環境団体が多く、畜産施設に反対するグループもあった。このような団体から反対の声があがっていることについても、地方自治体の代表と協議した。また、「畜産と共存する郡プログラム」は自発的なプログラムで、発足してもMDAには地方自治体を管理するような権限は何も付与されないが、州が地方自治体をコントロールする「地方コントロール」を懸念して、プログラムに反対する声もあった。このほか、「MDAは大規模農場の導入に加担し、小規模農場をつぶそうとしている」というものや「環境保護の法律を撤回する内容だ」という反対意見もあった。

地方自治体の担当者にも、プログラムを導入しなければ、「畜産に協力しない郡」とみなされてしまうのではないかと、という懸念があった。プログラムを採用しても、財政的な恩恵が得られないことも問題であった。郡としても、畜産業は地域経済に重要であるとしており、生産者や畜産業への投資者にこのプログラムを通じて、郡の畜産業への支援姿勢を理解して欲しいと思っている。

最近、プログラムに興味を持ったウィノナ郡では、商工会議所がプログラムを担当することになった。郡の南部は丘陵地で酪農施設が多くあるが、表土が浅く農業にはあまり適さないカルスト地形で、地表水の汚染リスクが高いが、あまり農地になっていないことが環境保全の面では幸いした。ウィノナ郡でプログラムへの関心が高まった要因の一つは、市街地のビジネスマンたちが、農業と生活との関わりをよく理解していたということである。商工会議所はすばらしいプレゼンテーションをしたが、反対意見も強い。大規模畜産施設に反対する組織の一つが、この地域に拠点を構えており、強固な反対運動を行っているからである。

プログラムへの反論の多くが、このクライテリアに関することである。具体的には、クライテリアに反対意見が最も多い。プログラム発足前に、さまざまな議論があり、クライテリアを盛り込むべきかどうかでも意見が分かれた。このクライテリアを設けた最も大きな理由は、地方自治体レベルで家畜頭数制限を設けることは正当ではないのではないかと、

と考えたからである。家畜頭数を規制するよりも、畜産施設による環境への影響の方を規制するべきである、という考え方に基づいている。施設の規模の大小に関わらず、環境への影響削減のためにはすべての施設を規制するべきだ、という考え方である。

#### <地方自治体における土地利用規制>

地方自治体レベルで畜産の重要性について協議する機会が持てたことだけでも、有益であったと感じている。ウィノナ郡のように、現在も申請への努力を続けているところもある。地方自治体は、水質保全に関する規制は求められていないが、土地利用に関する規制の義務は負っている。地方自治体レベルでさまざまな土地利用規制が存在しているということも、プログラムが発足した理由の一つである。プログラムによって、バラバラな土地利用規制が統一され、一貫性のあるものになることを期待している。何よりもまず、土地利用規制に関する議論が始まることが大切である。

#### <公害防止庁との関係>

公害防止庁（MPCA）は、環境保護規制、特に水質規制に取り組む部署であり、地方自治体の土地利用にはあまり関与していない。MDA の業務委託を受けた郡に対しては、他の部局の支援も積極的に求めるように指示している。

MPCA と MDA の酪農業発展における覚書はここ数年協議されていたもので、今年覚書としてまとまった。酪農検査官の従来の業務は、州法を酪農業が順守しているかどうかの検査であったが、MDA の任務は、人々・消費者の健康を守ることであるので、牛乳に関連する食品安全規則についての役割を加え、酪農検査官の責任が追加された。

## 5. 土地利用計画と区画規制

畜産施設の大型化及び地域開発の拡大により、近隣住民の苦情、畜産業者との対立といった問題が深刻化している。ミネソタ州では地方自治体が直接の対応機関であるが、水質保全問題に比べ、情報源やマニュアルが不足している。このため州農業局では、地方自治体への支援・情報提供を目的にハンドブックを作成している。

地方自治体を支援する目的のハンドブックでは、地方自治体において、畜産施設建設に関する土地利用条例をどのように設定すべきかを説明するために、先の述べた「畜産と共存する郡プログラム」の推進の一環として、作成されている。プログラムの実施責任者によると、今までミネソタ州では、このようなガイドは出していなかったとのことである。米国では、この種のガイドが作成されることが多いが、必ずしも以前から行われていたことではないようである。

ハンドブックの構成は、①序論（現状分析）、②畜産業の土地利用計画（地方自治体レベルでの計画の必要性）、③規制に関連する法的問題、④計画実施の選択肢となっている。

## 6. ニコレット郡における取組み

ニコレット郡では、住民からの要望が寄せられるようになって、調査官（detective commissioners）を置いた頃から 23 年経っている。他の多くの郡では更に開発が進み、現在深刻な問題が発生しているが、ニコレット郡ではそのようなことにはなっていない。

家畜数が 10 頭の施設についても 2 つ許可がいる。これは規模にかかわらず、すべての施設は水質保全のための基準を満たすべきであるとの考えに基づいている。畜産施設許可に伴う費用発生は 1 度だけで、例え 10 頭であっても、この地域に施設があれば、汚染源になることがある。飼養規模が小さいからといって対象外には出来ない。

ニコレット郡における畜舎の新設又は増設の許可の手順をみることにする。農業者から施設拡大の申し出があると、まず実地査察を行い、このチェックリストに記載の全資料の提出を要請する。農業者は資料を揃えて持参し、申請を行う。基準に合致しているかが確認された後、パブリックヒヤリングを開く。資料の段階では、糞尿の散布には十分な土地があるか、1,000 頭以上の家畜数がある場合は、国の NPDES 許可を取っているかなどが確認される。

パブリックヒヤリングの際は、申請者に、近隣住民にも知らせるようにと指示する。郡としても、畜産施設から 1/4 マイル以内に住む人々に通知する義務がある。

ニコレット郡は、畜舎の新設・増設に当たって OFFSET を採用していることは、既に陳べた。郡では、OFFSET の導入に当たって、2000 年に「家畜飼養場委員会」（Feedlot Commission）を開催し、既存の距離指定条例などがレビューされた。委員会では、農業を取り巻く状況が大きく変化しており、OFFSET の導入は必要であるとの意見が出され、市民からのコメントを受けることになった。このような経過を経て、同郡では、新しく畜産施設を建設、又は増設する際には、OFFSET を用いて畜産施設と一般家屋との距離を算出し、その算定結果に基づいて、畜産農家が提出した建設計画を変更するといったことが行われている。

OFFSET によって算出した結果は、周辺住民に周知されるとともに、パブリックヒヤリングでも説明されている。実際、「99%不快感フリーレベル」の適用によって建設地を当初、畜産農家が予定していた場所から約 1000 フィート移動させたケースがある。OFFSET の

適用によって、一般住民は畜舎の新規建設又は増設に納得しているようで、パブリックヒヤリングに出席し、意見を述べるといったようなことは起こっていない。

なお、動物保護団体からの批判は来ているが、条例が存在し、畜産業者がそれを順守している限り、大きな問題にはならない。90年代初めには訴訟など多かったが、現在はあまりない。

ニコレット郡では、土地利用は、① R-1（都市・農村居住地域）、R-2（複数世帯居住地域）、法人市街地、R-T（ニュータウン地域）、B-1（高速道沿ビジネス地域）、I-1（限定工業化地域）、I-2（一般工業化地域）、河岸、特別保護地域、洪水調整地域、保全地域、農業地域に分けられ、厳しく用途を制限している。郡では、都市的な発展を極力抑えろとの考え方に立っている。

訪問した酪農施設と養豚施設に関しては、悪臭対策は十分に講じられていた。酪農家については、周辺の児童が訪問し、畜舎内部を見学する機会を設けているとのことで、経営者の自慢でもあった。

なお、訪問した畜産施設以外では、悪臭対策が十分なされておらず、周辺の住民から苦情を受けている畜産施設もあるとのことである。

### 第3節 カリフォルニア州における取組み

#### 1. カリフォルニア州の排水規制の経緯

カリフォルニア州のセントラルバレーと呼ばれるサクラメントからフレズノ、ロスアンゼルスにかけての一带は、酪農を中心とする一大畜産地帯である。しかし、畜産に起因するし尿によってサクラメント・サンホアンキン・デルタの水源や地下水が汚染され、硝酸態窒素、病原菌によって飲料水の汚染が進み、家畜だけでなく、人間にも被害が出るようになった。この水源に飲料水を頼っている州民は60%に達するといわれる。問題は、60%という量の多さだけでなく人間と家畜に流産という深刻な健康被害として現れ、深刻になっていることである。

環境保護庁（EPA）は、水質保全法（Clean Water Act）に責任を負うが、この法律の執行は、州政府が負っている。全米50州のうち、アラスカ、アイダホ、マサチューセッツ、ニューハンプシャー、ニューメキシコの5州を除く45州が、連邦政府から法執行の権限委譲を受け、カリフォルニア州も権限委譲を受けている。しかし、カリフォルニア州の場合、

実際には9つの地域水質管理委員会（Regional Water Control Board）が執行業務を担当している。

酪農が特に集中しているのは、セントラルバレーの中の「セントラルバレー地域水質管理委員会」（Central Valley Regional Water Control Board, RB5）に属する地域である。州内の9つの地域水質管理委員会は、最低限連邦法を順守することが定められているものの、独自に許可証を発行するなど、各地域によって法の執行方法はそれぞれに異なっている。また、地域内の郡ではより厳しい規制を敷くこともでき、現にそうしているところがある。つまり、家畜飼養農家は、連邦水質保全法に基づくCAFO規則とカリフォルニア州水質保全法（California Clean Water Act）によって、「全国染物質排出削減システム」（NPDES）の許可と州の許可の両方が必要である。更に、場合によっては郡の許可も必要になることがある。

RB5は、1982年に免除プログラム（waiver program）を発行し、畜産を含む農業者の排水許可を事実上全面的に免除した。もちろん、畜舎も排水許可が必要であるが、免除措置を受けることになったのは、政治的な力によるとされる。

2002年12月、RB5は、排水許可免除の有効期限が来たことに伴い、免除措置を2年間延長した。しかし、これには、排水報告書の提出を条件とし、報告書は、個人又は、地域の流域グループ（Watershed Group）に所属して作成することとされた。これに対して、カリフォルニア・ファームビューロなど農業団体は条件が厳しいことや、費用が増加するとして反対した。一方、環境団体はこれまでも免除に反対してきたが、免除措置の続行に反対し、より厳しい規制を求めRB5を提訴した。

同年12月、EPAは、CAFO改正規則を改正したことによって、乳牛700頭以上はすべてNPDES許可が必要になった。許可書の発行は、引き続き、各州・地域に委任されている。

2003年3月、RB5は、新しいCAFO規則に対応し、また環境団体の提訴に応じる形で条件付免除措置を撤廃し、NPDESを考慮した許可プログラムの検討を開始した。これは、2005年までに決定される予定である。農業者は、再度の変更及び費用負担の増大に混乱しているといわれる。

このほか連邦政府の安全飲料水法、水質保全法、沿岸水域管理法（Coastal Zone Management Act）、州政府の水質管理法（Porter-Cologne Water Quality Control Act）や釣・狩猟規則（Fish and Game Code）までもが、酪農業者を規制や罰則の対象とすることになり、各事業主の負担が増加した。

## 2. 酪農品質保証プログラム

「カリフォルニア酪農研究財団」(California Dairy Research Foundation)によって1997年、「カリフォルニア酪農品質保証プログラム」(CDQAP)が設けられた。CDQAPは、カリフォルニア州の酪農業者を支援するため、酪農団体、連邦・州政府、カリフォルニア大学の3者が連携して運営する教育・認定プログラムである。同財団は、酪農団体等が設立した非営利研究組織であり、研究を通じて酪農へ有益となる情報を提供することを目的としており、プログラム設立の最大の動機となったのは、連邦・州各政府による酪農業者を対象とした環境規制の強化である。

プログラム設立1年後の1998年の記録的な洪水によって、酪農施設からの污水排出問題が大きく取り上げられることになった。CDQAPでは、設立当初は、動物衛生・保護と食品安全の2分野を対象とし、酪農製品は安全である、という保証をすることが目的であった。1997年、「サンフランシスコ・クロニクル」紙に「酪農場が水を汚染している」という一面記事が載ったこともあって、調査が始まった。農業者からも、環境管理分野をプログラムに加えるべきではないかという意見が出され、1998年9月、環境管理教育・認定プログラムが開始された。1999年にはEPAがパートナーになり、443,000ドルが助成されることになった。EPAが巨額の資金提供をしたことから動物衛生や食品の安全性よりも環境管理が優先されることになった。

CDQAPは、①環境管理(environment stewardship)、②動物衛生・保護(animal health & welfare)、③食品安全(food safety)、④ヨーネ病防除(Johne's disease control)プログラムを実施することを掲げ、現在、①と④については、すでに活動を開始している。いずれのプログラムも、酪農業者の参加は任意となっており、拘束力はない。

CDQAPの使命(mission)は、「消費者、環境、及び乳牛の健康を増進すること」である。CDQAPの目的(goal)は、「強制ではなく、教育によって法を順守する」ことであるが、CDQAP担当のマイヤー博士によると、5、6年前に教育プログラムを開始した当時は、人々の間で環境、規制、排水といった言葉が話題にあがることはなく、大学主催の教育講習はCDQAP以前から実施されていたが、人々は関心を持たなかったという。このため、CDQAPでは、「環境管理も、年間の作業や、農薬使用許可と全く同じように、農業経営に必須な事項の一つだ」という観点から、環境教育の普及を試み、大学における講義だけではなく、現地訪問スタッフを派遣したことも成果をあげるのに大きく貢献している、と述べている。なお、派遣されたスタッフは、牛乳生産者連盟、西部酪農業者同盟など酪農団体に所属しており、従来は牛乳タンクの管理を主に指導していたが、環境管理の分野でも農業者にアドバイスするようになった。

カリフォルニア州食料農業局は、CDQAP について、次のように述べている

- CDQAP は、自発的参加型計画で、環境保護庁 (EPA)、州政府水質管理委員会 (Water Source Quality Control Board)、CDFA、酪農団体の各代表、カリフォルニア・ファームビューロなどをパートナーとしている。主要な活動は、酪農業者への教育である。環境を学ぶ短期コースに出席し、酪農場の現地検査を受けて、場内の環境面での事業改善が認められると、認定が受けられる。CDFA には牛乳検査官がおり、酪農場に出向いて牛乳に水質汚染や化学物質の影響がないかを検査している。彼等は経験を積んでおり、当計画の検査官としても適格であると思われる。計画への参加は完全に任意であるが、牛乳加工業者の中には、酪農家との契約で、CDQAP の認定を条件にする所も出ている。これが参加を促している。更に、CDQA の認定を受けた農家は、水質管理に関する認可取得費の割引を受けられる。額は小額ではあるが、参加の動機となっている。
- 牛乳検査官による CDQAP の検査任務に対して、EPA から助成金を受けている。計画は、酪農業に対して総合的なアプローチをするもので、環境面だけでなく家畜の安全保護、生産者の安全保護という意味でも効果がある。現在 CDQAP では水質改善だけではなく大気汚染の問題にも取り組んでいる。

環境管理プログラム以外のプログラムの実施状況をみると、食品安全プログラムについては、数年前から、教育プログラムが開始できる状態になっていたが、2001年9月11日のテロの影響で計画を変更しなければならなくなった。テロの攻撃以来、緊急事態への備えが急務となり、教育プログラムよりも優先されることになったため、食品安全プログラムの実施状況は遅れている。しかし、2003年3月にはパンフレットの作成を終えており、現在ビデオやパソコンによる教育プログラムの開発が行われている。

ヨーネ病は、牛など反芻動物の腸が細菌に感染して発症する病気で、2000年の調査ではカリフォルニア州の乳牛の約6割が感染しているという結果が出ている。2002年12月から開始されたヨーネ病プログラムは、連邦政府主導によって進められている。

認定獣医による講習、家畜管理計画作成と実行、家畜検査、という3段階で発病予防を図ることになっており、修了者には認定証が発行される。これまで、ヨーネ病防除プログラムの教育講習受講者は約100人で、第3段階に達している農業者も数人いるとのことである。

### 3. 環境管理プログラム

環境管理プログラムは、短期講習 (Short Course)、環境管理農場マネジメント計画 (Environment Stewardship Farm Management Plan)、個別実施評価 (Initial On-site Evaluation) の3段階に分けて、実施されている。3段階すべてを完了した酪農業者は、

CDQAP の認定を受け、認定を受けていることを示す看板を掲げることができる。同認定の有効期間は 5 年である。

(1) 短期講習

短期講習は、カリフォルニア大学が州内各地で実施している学外教室において、酪農業者を対象に、環境規制法の内容、各酪農施設での排出物処理、環境汚染の予防法などの環境管理に関する講習が行われる。6 時間の講習を修了した受講者には、認定証が発行される。

(2) 環境管理農場マネジメント計画

短期講習を受けた後、各事業主は、自己の所有する酪農施設に関する環境管理農場マネジメント計画を作成することになる。同計画には、以下のすべてを記載しなければならない。

- A. リスクアセスメント書類
- B. 所有地における現在の汚水貯蔵容量及び、風雨時(25 年に 1 日の確率で発生する風雨を基準とする)の汚水流出防止に必要な貯蔵容量
- C. 現在の汚水貯蔵容量が、風雨時にも 2 フィート以上の貯蔵余力を保持し、汚水の流出防止が可能な状態であるとの試算
- D. 所有畜産施設及び牧草地見取り図に、汚水の排出及び地下水への浸透が起り得る箇所を示したもの（風雨汚染防止計画）
- E. 汚水排出及び地下水浸透の防止手段の記述。具体的には次の問題への対応
  - ① 風雨時の汚染された雨水を含む所有地に発生し得るすべての汚水の管理
  - ② 洪水(20 年に 1 日発生する洪水を基準とする。1984 年 11 月 27 日以降に建てられた酪農施設については 100 年に 1 日発生時の貯蔵池からの汚水流出防止
  - ③ 牧草以外の飼料を一部もしくは全量与えている畜牛が、池・小川等に入ることの防止
  - ④ 汚染されていない降雨の排水路、糞尿・汚水貯蔵地からの下水路確保
  - ⑤ 雨水管理の実施・維持
- F. 汚水流出が発生した緊急時の貯水池の移動方法
- G. 郡・州・連邦の各政府の排水許認可書類
- H. 貯水池の基準合格書類及び、汚染物質処理に関して適切な土地利用を実施していることを示す書類
- I. その他、地域水資管理委員会の要求書類

これらの上記書類を管轄自治体に提出し、各酪農施設において計画を実行する。

### (3) 個別実地評価

最終段階では、第三者による実地評価が行われる。事業主の申請に応じて、評価の利害が及ばない第三者が酪農施設現地に派遣され、提出した計画のとおり環境管理活動が実行されているかを評価する。

## 4. 酪農業者の対応

カリフォルニア州には現在約 2,250 の酪農施設があるが、2004 年 3 月時点で、CDQAP の認定を取得したのは 121 である。なお、調査を行った 2004 年 9 月では、約 210 の酪農施設が認定を受けており、約 80 施設が申請中で、また、全施設の半数に当たる約 1,100 施設で短期講習を受講しているという。この数値から分かるように、酪農施設の 4 割近くがまだ、何らのアクションを起こしていないことになるが、2004 年 3 月時点と同年 9 月時点の認定施設数の増加を見る限り、順調に認定施設が増加しているとみることができよう。

この背景として、カリフォルニア州法が改正され、排出許可料金の毎年徴収と、プログラム認定取得者の許可料金半額免除が制定されたことが大きな誘因となっている。この点に関して、CDQAP の担当であるカリフォルニア大学のマイヤー博士は、「任意参加プログラムである限り、教育コースに参加する動機はない。実地評価の担当官が自分の施設にやって来て細かくチェックしたら、そのつもりがなくても、実は自分も法律違反者だったと判明するのではないかと思い、非常に緊張する、という声もある。このため、参加の動機となるよう財政支援策を導入している。1 年半前に州法案が可決し、酪農業者の排出許可料を毎年徴収することになり、大規模農家は 4000 ドル、中規模は 1200 ドルである。CDQAP の認定を受けると、この料金の半額が免除となる。これはプログラム参加の大きな誘因になると思っている。環境管理は、規制だけでは達成できない。個々の農家が環境への姿勢を変えることこそが、大切である。それが CDQAP の目指していることである」とインタビューで述べている。

環境規制がカリフォルニア州で急速に強化された背景には、過去の州政府による污水排出管理のずさんさがある。従来、州の污水排出には連邦・州政府それぞれの許可が必要とされながら、酪農の盛んな州中央部を所管する RB5 が、1982 年から酪農を含む農業施設に排出許可取得を免除してきたこと、排出規制担当官も、地域内の 1,650 ある酪農施設に対して配置はわずか 8 人であり、十分な査察が行われていない状況であったことがある。しかし環境問題への関心の高まりや、1998 年の洪水に際し酪農施設の污水排出に関する報道がなされたこと、また EPA 主導による連邦政府レベルでの環境規制強化によって、カリフォルニア州でも環境規制の傾向が強まってきた。

カリフォルニア州は、糞尿の地上の残留及び、農地への散布を許可している。排水を行うには、一般許可（general permit）、個別許可（individual permit）又は条件付免除措置（conditional waiver）の取得が必要になっている。条件付免除措置は、法律の適用を免除するのではなく、報告書の提出だけを免除するものである。

州法では、1頭でも家畜がいれば適用の対象になるが、事務量の増加から条件付免除措置が適用されている。RB7、RB8では、排水に一般許可の取得を義務付けており、RB9では農場ごとに個別許可を義務付けている。RB5は、許可を取っていない農場すべてに条件付免除措置を適用していた。

カリフォルニア州の郡は、土地利用の規制を定める権利を持っていることから、規制内容を厳しくしているところが多い。Tulare郡、Kings郡、Kern郡、Merced郡など厳しい規制措置を設けている。例えばTulare郡では、20年前、郡の開発担当者によって、開発計画が立てられ、都市部をどのように発展させるか、農業はどうあるべきかを検討し計画が立てられた。Kings郡では、1998-99年頃、富豪が土地を取得し農業地許可を先に取得した後、彼の2人のいとこが移住し、それぞれ7,200頭ずつ乳牛を飼育し始めた。大規模飼養場の出現が論議を呼び、環境団体による訴訟が起きた。

この訴訟を契機に、カリフォルニア州環境保全法（California Environment Quality Act, CEQA）への関心が高まった。70年代初頭にできた法律であるが、自由裁量的土地利用認可（discretionary land use permit）には、環境への影響分析が必要、と定めていた。これに影響を受けて、Tulare郡とMerced郡では酪農規制を修正した。個別の農場が、CEQAを順守し、環境面への影響を分析する場合、環境影響分析に1農場当たり4-5万ドルを支出しなければならない。これらの郡では酪農を重要な産業ととらえており、酪農業者の負担を減らすために酪農規制を変更したのである。このようなこともあって、近年、住民が郡を相手に訴訟を起こすケースが増えている、とされる。

## 5. 環境管理パートナーシップ

1998年に、関係機関の間でパートナーシップ協定を結ぶか、覚書を取り交わすかについて話し合いが行われた。協定は信頼関係と協力体制を築くためのものであること、協定によって、各団体の責任を明らかにすることから「協定」による方法が選ばれた。

1999年9月に結ばれた「環境管理パートナーシップ協定」は、CDQAP運営委員会が環境規制を酪農家が順守することを支援することがプログラムの最優先事項であると捉え、活動内容を検討しながら、法律の制定に関わった各関係機関と協議を行った。その結果、

CDQAP の環境管理に関するプログラムを各機関が協力して支援することを内容とする協定となった。この協定によって大学の技術協力、EPA の助成金など様々な支援を受けられることとなり、プログラムの実施に向けて大きく前進した。

環境管理パートナーシップ協定のメンバーは、州環境保護庁、州資源庁、州水資源管理委員会、USDA の 3 つの局、すなわち自然資源保全局 (NRCS)、動植物衛生検査局 (APHIS)、及び農業サービス局 (FSA)、州牛乳加工諮問委員会、州内の 2 大酪農組合である牛乳生産者連盟 (Milk Producers Council) と西部酪農業者同盟 (Western United Dairymen)、州食料農業局、州釣・狩猟局、カリフォルニア大学農業自然資源部、カリフォルニア・ファームビューロ連盟、カリフォルニア酪農品質保証プログラム (CDQAP) が当初のメンバーで、その後、連邦環境保護庁 (EPA) 第 9 地域事務所、「持続型環境保全の会」(Sustainable Conservation) が加わった。

EPA の参加については、CDQAP から要請を行っている。当初、資金提供は希望しておらず、協議の場への参加を求めた。EPA は加入に慎重であったとのことである。加入前のミーティングには、なるべく同一の担当者に出席してもらい、コミュニケーションの円滑化を図った。EPA は、規則を発表するたびに訴訟を起こされ、産業団体からも規則が厳しすぎるとして控訴されることもある。基本的に EPA は規制する立場であるので、規制される側の産業と、任意参加プログラムで協力することは稀であり、環境団体から反対を受けるおそれもあった。

また、「持続型環境保全の会」は、唯一の市民団体である非営利シンクタンクで、経営学修士号 (MBA) 取得者が所属している。活動目的は、環境保護とビジネスの両立である。環境団体の中には、他産業との協議に全く関心のないところと、環境改善を心から望み、協議の場に出席してくるところがある。この持続型環境保全の会は後者に属する。巨額の補助金を得ており、CDQAP の活動に協力している。ポルトガル語を話す酪農業者のための教育プログラムは、この団体の支援で実現している。この団体は、ときには科学的データなどによって CDQAP の誤りを指摘してくることがあるが、酪農に対して偏見を持っていない、という。

パートナーシップ協定には、各団体の役割が明記されているが、協定には酪農場に環境管理を強制する権限はない。パートナーは 3 か月に 1 度会合を持ち、酪農業が環境関連法を順守するにはどうすべきかについて協議している。

パートナーの存在は非常に大きく、大学側には教育プログラム向けの予算はないが、CDFFA を通して EPA の支援を受けることで、教育プログラムの第三段階である農場の実

地評価にスタッフを派遣したり、教育講習用の教材を準備したりすることができている、とパートナーシップの存在、効果を評価する関係者が多い。

なお、大気汚染に関しては、2002年12月に大規模家畜飼養業（CAFO）の環境汚染物質排出規制が改正されるなど、近年、環境規制は更に強化されつつある。カリフォルニア州でも新たに大気保全法が制定され、2004年5月にCDQAPによって開催された対策講習会には700人の酪農業者が参加した、といわれる。

大気汚染に関しては、カリフォルニア酪農研究基金（CDRF）から5万ドルの資金を得て、講習が実施されている。対象地域内の全酪農業者にチラシを配布して、講習会への参加を呼びかけ、講習には、各酪農団体のスタッフも参加して、酪農業者が申請書を作成するのを手伝ったようである。

## 6. カリフォルニア酪農研究基金

1997年に、「カリフォルニア酪農品質保証プログラム」（CDQAP）を設けたカリフォルニア酪農研究基金（California Dairy Research Foundation, CDRF）は、酪農団体等が設立した非営利研究組織である。

1980年代初頭に、カリフォルニア州の酪農が他州の酪農と酪農関連産業との競争で生きのびるためには新技術の開発が必要であるとの認識が広まった。この認識を受けて、1983年、カリフォルニア牛乳諮問委員会とカリフォルニア大学デイビス校が調査研究を開始した。同時期に酪農製品研究に対して全国的な関心が高まり、1984年に全国酪農販売促進研究委員会（NDPRB）が議会の承認の下に設立され、資金が提供されることになった。

1985年、全米で、酪農製品について研究するためのセンターを設置することに関する提案がなされた。この提案は、1987年、NDPRBのほか州・地域の酪農販売促進研究委員会、提携大学からの資金提供を受けることになった。

1988年4月、カリフォルニアにおける酪農研究活動を専門的にマネジメントするために、牛乳生産者と加工業者がCDRFを設立した。CDRFは、全米で、最初で唯一の産業界主導の組織となった。資金は、設立当初の1988年の80万ドルから270万ドルに増加し、この10年間に500の研究プロジェクトが実施されている。

カリフォルニア酪農品質保証プログラム（CDQAP）におけるCDRFの役割は、CDRFが持つネットワークを通じて、環境管理、食品安全、動物衛生・保護についてファシリテーションを行うことである、としている。これらの3つの課題は、酪農製品に対する消費

者の姿勢に大きな影響を持つことから、CDRF では、専門的な方法で酪農産業界の対応能力を高めるため、酪農業者に対して教育プログラムを実施している。

以下は、CDRF の専務理事にインタビューした結果の概要である。

#### <CDRF の研究活動>

- CDRF のような研究機関を持つ州はカリフォルニア以外には存在していない。アメリカには5つ酪農研究センターがあるが、すべて大学の運営である。カリフォルニア州にだけ CDRF があるのは、全米有数の酪農州であることから、酪農業者・加工業者の間で、研究機関の必要性が認識され、彼等の共同出資によって設立が実現した。
- アメリカでは、企業が出資し大学のプロジェクトを支援するのが一般的である。企業側にも、CDRF へ資金提供することでより総合的なプログラムを実施できるという利点がある。このような方式によるマイナス面は、データが一般公開されることである。大学は特定の企業のためだけの研究は行わないし、大学教授は、自身のキャリアを磨くためにも科学誌に研究結果を発表しなければならない。
- 研究プロジェクトには、他機関からも資金提供を受けるが、研究対象選定の段階から共同出資は決定していることが重要なポイントである。選定が終了した後で、他機関に資金提供を申し入れても、賛同は得られないだろう。最初の段階から、資金提供する各団体が、研究内容に意見を出し合って決めることが重要である。
- 現在までに 500 以上のプロジェクトを実施してきたが、すべてのケースで共同出資者を募っている。近年の研究はほぼ全件、共同出資である。研究テーマは、酪農関連企業を集めて、共通して欲しがっているデータを聞ければ一番良いが、お互いに競合する立場である企業を同じ場所を集めて意見を出してもらうのは無理である。企業を個別に訪問し、彼等が現在最も関心を持っているテーマを聞く。利益追求に係わることであるので、他の企業には個々の企業が出してきた研究テーマは漏らさない。あげられたテーマに基づいて研究プロジェクトを提案し、次に資金の提供を依頼する。プロジェクトが彼等にとってもメリットがあると最初からはっきりしていれば、農業者、加工業者から資金を得ることが可能である。あくまで基礎的なデータを提供し、それをどうやって商品改善に活用するかは企業の仕事である。

#### <CDQAP の実施>

- CDRF の年間予算は 250 から 300 万ドルで、酪農業者によって提供されている。研究では、政府又は業界団体からも同額の資金提供を受けるのが普通である。
- CDQAP は最も成功しているプログラムであり、農業者及び農業団体からの信頼は厚い。規制する側の政府機関と、企業という相反する立場の団体が共に参加している。このような協力によって、様々な機関からの資金が得られるようになっている。カリフォ

ルニア大学普及部は、この資金を活動に利用している。プログラムの運営責任者はマイク・ペイン博士で大学職員であるが、給料の半額は CDRF から出ている。プログラムは目的以上の結果を出せている。酪農業界は CDQAP を通じ、自らの力で生産者を教育し、すべての関連法の順守に努めており、メディアでもこの努力は報じられている。法順守の面で、確実に結果を出しているプログラムであるので、農業に攻撃的なグループも非難できずにいる。

- 省庁と企業が話し合う場というのは非常に稀である。省庁同士でさえ、似たような分野の業務でありながら話し合う機会があまりない。CDQA のように、連邦政府、州政府、企業、大学が一堂に会し協議する場は貴重である。EPA が、教育プログラムに資金提供しているのも素晴らしいことで、EPA がここに資金を使ってくれていなかったら、法律の強制や、違反者の逮捕に資金を使うことになっていたであろう。

#### <CDQAP への参加メリット>

- CDQAP は、マーケティング面でも利点がある。プログラムに参加する動機には二つある。一つは、EPA の法律を順守し、違反によるトラブルを回避すること、二つは、一般消費者が環境保全への関心を高めているということである。環境関連の記事は新聞にもよく載るようになってきている。酪農や生産品に好感を持ってもらうために、消費者には環境への配慮をアピールする必要がある。
- 酪農加工業のヒルマー社 (Hilmar) は、世界最大の工場を持つ大企業で、州内で 10% の牛乳集荷率を持つ。同社は CDQAP 認定農家からより高い値段で牛乳を買い上げる、というキャンペーンを実施した。マーケティング上の効果も、参加への動機となっている。ヒルマー社の認定農家からの買い取り価格は、認定されたら 1 か月間 100 ポンドにつき 1 ドル上乗せするというものである。総額は、農場の規模によって異なるが、平均して何千ドルもの差が出た。当時の牛乳価格は、100 ポンドあたり 14-15 ドルであったので、1 ドル加算されることは、大きい。上乗せの期間は 1 か月に限定していたが、企業側には総計数万ドルの出費だった。ヒルマー社にとっては、酪農業者は貴重な原料供給源である。もし EPA によって違反が指摘されれば、供給源を断たれてしまう。この理由もあって、同社は酪農業者の CDQAP 認定を奨励した。ヒルマーほどの大規模なキャンペーンはないが、プログラムの短期講習の参加者に所定の補助金を支給している所はある。
- プログラムはもともと、増え続ける規制に対応するために、酪農業者自身によって始められたものである。カリフォルニアの酪農業界では、過去にこのようなプログラムはなかった。カリフォルニアに限らず、全米でも初のプログラムである。他州でも、カリフォルニアにならってプログラムを発足させようという動きがある。特に酪農の規模が拡大しているアイダホ、ニューメキシコ、テキサスなどの州から注目されている。中でもアイダホ州では人口増加が激しく、プログラムの開始を急いでいる。

#### <コミュニケーション活動>

- CDRF は非営利団体であり、コミュニケーションは非常に重要である。国内外の研究プログラムと協調しており、これは他の機関には見られないことである。狂牛病など緊急事態が発生した際のメディア対応システムは確立されている。このプログラムには各専門分野の学者が所属しており、科学的知識に基づく回答をすぐ用意するようにしている。大学は中立の立場であり、企業側に偏らない信頼性のある情報を提供すべき機関である。このため、問題発生時にはすぐ専門家の意見を得るようにしている。メディアに何も回答しない、というのが一番悪いパターンで、それをやるとメディアによって勝手な回答が捏造されてしまう。
- 酪農問題フォーラム (Dairy Issues Forum) は、消費者に農場の現状を知ってもらう PR 機関の役割を果たしている。

## 第4節 ペンシルベニア州における取組み

### 1. 州知事の拒否権発動

2003年12月、ペンシルベニア州で、エドワード・レンデル知事が法案1222号 (House Bill 1222) に拒否権を発動した。同法案は地方自治体が農業施設に対し独自の規制を発動することを禁じようとするもので、大規模農場を経営する者を中心にロビー活動が展開され、議会を通過していた。しかし知事の拒否権発動で法案の成立が見送られ、内容が再検討されることとなった。

法案1222号は、元々は自動車交通、性犯罪などさまざまな問題に関する規制措置を採ることを目的に議会に提出されていたが、議会での審議終盤に、「地方自治体が、一般的な農業活動に関して独自の規制を行うことを禁止する」という条文が盛り込まれた。州内最大の農業団体であるペンシルベニア・ファーム・ビューロを中心とする4年近くにわたるロビー活動の成果とされる。

ペンシルベニア州では近年、小規模農場の減少し、大規模農場が著しく増加している。法案1222号を支援したペンシルベニア・ファーム・ビューロを構成するのは、大規模農場・畜産飼養場などを経営する者が中心であり、条文には、一般的な農業活動 (Normal Agricultural Operations) と記されているが、同法案が12月19日に議会を通過したとき、大規模農場の経営への規制を阻止する法律ではないか、との批判の声が高まった。

法案の成立に反対したのは、従来から大規模農場の環境への影響を懸念してきた環境団

体のほか、ペンシルベニア農業者連盟など小農業者の団体であった。これらの団体は知事に拒否権を発動するよう求め、運動は急速に発展していった。レンデル知事の拒否権発動は、議会通過 11 日後の 31 日に発表された。州法では拒否権の発動は 10 日以内と定められているが、このケースでは 1 日遅れた。

レンデル知事は、拒否権発動に関して声明を出し、拒否の理由として、農業ビジネスの発展と環境への影響とのバランスを考慮していないこと、汚染物質管理の問題に対処していないことをあげた。

声明の要旨は、次のとおりである。

農業はペンシルベニア州で最も重要な産業であり、年間 54 億ドルもの利益を州の経済に生み出している。しかし、近年、農業環境は変化しており、家族型農場の減少と、大規模工場式農場の増加という現象が起きている。

この変化に対応して、ペンシルベニア州は、「農場権利法」(Right to Farm Act) 及び「富栄養素管理法」(Nutrient Management Act)を制定した。これらの法律によって、州法を侵害するような地方自治体の条例制定が禁じられている。しかし、農場に対する住民の苦情を解決するために、州法より厳しい内容の市の条例がしばしば制定されており、州法を根拠として農場が市に対し訴訟を起こすケースも出ている。

法案 1222 号は、故意に州法を違反した条例を制定した地方自治体に対して、農業者が訴訟を起こした場合、その費用を自治体が負担する、という条文を記載し、大規模農業のみならず小規模農業者も保護できる内容となっている。しかし敢えて同案を拒否するのは、法案 1222 号が、訴訟から農業者を守るという面だけに対処し、そもそも訴訟の起きる原因である環境汚染という農業の抱える問題に対処していないからである。

州の課題である富栄養素管理の問題に取り組むうちに、州政府は主に大規模農場による深刻な汚染例を発見してきた。しかし既に成立した富栄養素管理法は、環境汚染規制に不十分な点が多い。富栄養素汚染への、より包括的な対策が必須となっている。

このため、私は、州農業局長及び州環境保護局長に、ただちに州議会農業委員会と協議し、包括的環境汚染案の策定に取りかかるよう指示するものである。

そして法案については、以下の条項が盛り込まれた場合に、承認する。

- ・地方自治体が州法に違反する条例を制定することを禁じ、農業者を保護する。
- ・CAFO から糞尿を購入する農場は、適正使用量や必要緩衝地を順守している報告を提出することを義務付け、現行法の抜け穴を塞ぐ。
- ・富栄養素管理計画の提出を義務となる農場の指定基準を拡大する。

- ・すべての CAFO に対し、糞尿を散布しない緩衝地の設置を義務付ける。CAFO から糞尿を購入している農場も同様とする。
- ・緩衝地の設置、堆肥製造機械の導入などを行う農業者に財政支援を行う制度を設立する。
- ・農業者が糞尿を肥料ではなく、燃料とする技術を導入する費用にかかる税を優遇する。同技術はヨーロッパで普及しており、ペンシルベニア州も導入を目指すものである。

知事の拒否権発動は、ニューヨークタイムズ、環境団体やペンシルベニア農業者連盟に称賛された。これに対して、州議会、政府関係各局は、法案内容の見直しを求められることとなった。新たな包括的汚染管理案の策定を命ぜられた州農業局及び州環境保護局は 2004 年 8 月に、「農業、地域社会及び農村地帯環境の保護計画」(The Plan to Protect Agriculture, Communities and the Rural Environment, ACRE) を取りまとめた。

ACRE の主な内容は、次のとおりである。

- ① 農業監査委員会 (Agriculture Review Board) を設置する。農業局、環境保護局、地域経済開発局の局長及び、ペンシルベニア州立大学農業科学部長、知事の指名するメンバーの 5 名で構成され、地方自治体や農業者、住民の活動が州法を順守したものであるかを監査・検討する。法案見直しにおける必須条項となっている農業者を訴訟から保護する、という役割を果たす。
- ② 住民からの苦情が最も多い悪臭問題に対しては、CAFO に悪臭対策の実施を義務付ける。「農業大気保全タスクフォース」(Agricultural Air Quality Task Force) を設置し、研究を行う。

この声明発表のほか、レンデル知事は、農業者団体と 1 月中に会合を持つことを発表した。

州は、ACRE の実現に向け、州政府は約 1300 万ドルの予算を計上し、まず環境保護局による農場・水源の調査、データ収集が開始されることになっている。

ペンシルベニア・ファーム・ビューロは、知事の発表の翌日にコメントを出して、農業者を不当な訴訟から守ることが期待される農業監査委員会の設立を支持した。

## 2. 農場権利法

農場権利法 (Right to Farm Act) は、全米 50 州で制定されているとされる。この法律が迷惑訴訟や地方自治体の厳しい規制から農業者を守ることを目的としている。ペンシル

ベニア州における同法の運用や存在の意義について、ペンシルベニア州保全委員会（Pennsylvania State Conservation Commission）の担当者から聞いた。インタビューでの説明の概要は、次のとおりである。

#### <農場権利法の存在意義>

- 25 年前から、農業生産活動の規模が大きくなり、都市部で問題が出てきたため、住民は、市に訴えて条例を制定してもらおう、ということが行われてきた。このため、各都市部とも問題は似ているが、制定する条例は地域によって内容がバラバラになるという事態が生じた。
- 農場権利法は、今も存在意義を持っており、農業者を地方自治体の迷惑防止条例から保護する機能を果たしている。ペンシルベニア州には 2500 以上の市や地方自治体があるが、すべて、有効な条例を制定する権限を所有しているので、地方自治体ごとに条例内容が異なることがあり得る。農場権利法は、このような地方自治体における不公平を是正する役割を持っている。
- 農場権利法は、改正を求める圧力にさらされ続けてきたが、その主な原因は、農場の規模拡大により、農業地域と都市部の対立が高まったことがある。2003 年にも同法を改正しようとする動きがあったが、レンデル知事の拒否によって成功しなかった。
- 農場権利法と富栄養素管理法は、州の他の法律に対しても非常に大きな影響を与えてきたと思う。特に、富栄養素管理法では、富栄養素管理活動を規定する市の条例が、同法より厳しい内容になることを禁止している。農場権利法では、市自治体に独自の条例制定の権利を与えているが、それでもなお、富栄養素管理法と内容が一致するものであるように要求している。農場権利法は、地方自治体が農業活動に関して条例を制定するとき、富栄養素管理法など州の法律に一致した内容になるように、支援するものでもある。

#### <環境団体との対立>

- 近年、ペンシルベニア州内でも、大規模畜産施設と近隣住民との対立が高まっている。市民・環境団体はこれらの施設を工場畜産場と呼ぶようになった。CAFO や AFO は、市場競争力を確保するためにペンシルベニア州農業の発展の過程で起こったものであるが、市民・環境団体はそのような観点では見ていない。
- 市自治体・州政府の活動への一般市民の関心は高まっている。市自治体では、CAFO 施設の検査官を設置し、一般市民も参加できるパブリックヒヤリングを開いている。富栄養素管理法が制定されて以来、CAFO 問題は、富栄養素管理問題とは切り離せなくなった。各農場では管理計画を作成し、地方自治体の認可を得なければならなくなった。農場と近隣住民との対立はこれからも増していくとみられている。
- 農業地域と都市部の対立問題で、富栄養素管理法に基づく訴訟は、過去 6 年間に 20

件あった。そのうち法的な解決につながったのは2件で、多くは、告訴が不当として取り下げられた。農場権利法に関連する訴訟は少ないが、ほとんどの場合、農業者が市自治体の厳しい条例を不当として訴えを起こしたものである。農場側が勝訴することが多いが農場側には8万ドルという高額な費用が発生するので、訴訟を諦める農業者が多い。

- ペンシルベニア・ファーム・ビューロ、ペンシルベニア農業者連盟などの組織は、訴訟問題においても農業者を支援しているが、これら団体の主要な役割は、農業社会の代表として、新しい法律や影響などについて行政側に発言を行うことだと思う。

#### <拒否権発動以降の取組み>

- 現在ペンシルベニア州では民主党の知事、共和党が過半数を占める議会、という体制になっているため、いつも対立が起こる。知事の拒否権発動は、この二大政党の主張が相容れないことを示す一例である。
- レンデル知事の拒否権発動以降、州環境保護局と農業局は協力体制を取り、知事が掲げた課題の解決を目指してきた。協働で作成したものが「農業、地域社会及び農村地帯環境の保護計画（The Plan to Protect Agricultural, Communities and the Rural Environment, ACRE）である。ACREの目的として掲げた項目の中には、現行の富栄養素管理法や農場権利法で、悪臭対策、農業監査委員会の設立などについては影響を与えるものがあるだろう。ACRE計画は、双方の合意を得られるように作成されたが法案は既に議会に提出されているが、州議員の強い支持はまだ得られていない。
- 州保全委員会では、地域保全事務所を設置している。事務所の役割は教育であり、各事務所でのワークショップやトレーニングの実施を奨励しているが、州政府主導の包括的な教育戦略は、現時点ではまだ確立されていない。伝統的な農業方式を固持している農業者も多いが、若い世代は、現在の問題を意識して、解決のために新しい知識を取り入れ、近隣の住民とよい関係を築こうとしている。保守的な農業地域では教育効果をあげることは難しいが、新しい考えの地域では効果が期待できる。

### 3. 環境保全対策に対する農業者の負担割合

米国では、農業者が環境管理対策を講じようとする場合、手厚い助成内容となっている。これは、2002年農業法によるところが大きい。わが国では、例え環境保全、環境管理のための施設の整備であっても、個人の場合は、融資、貸付金以外は考えられないが、米国の場合は、助成制度がある。

このことに関して、75から80%という高率の助成割合になっていることについて納税者からの批判は、現在のところないようである。なお、助成率が70%に達していることは、州政府のホームページでも見ることができる。

このことについて州保全委員会の担当者は、次のように述べている。

- 幾つかの助成プログラムがあるが、州・連邦政府の助成金を合わせると、農家の環境管理活動にかかる費用の 75 から 80%を州と連邦で負担している。助成対象は、糞尿の貯蔵施設の建設、風水害時の汚水流出防止対策などである。
- 州・連邦政府の負担割合については、個人的には妥当な負担率だと思うが、過去 15 ～20 年の間に、この額が適当かどうかについて議論があった。連邦政府のプログラムの場合、半額助成になるものが多いが、連邦・州政府間で負担率を協議する場があり、柔軟に負担率を上げたり下げたりすることが可能になっている。
- 一般市民には、この負担率は知られていないと思う。納税者はプログラムの存在を認知し、これくらいの負担は妥当であると考えていると思う。しかし、農業者は常により高い負担率を求めている。現在の経済システムに問題があり、環境を保護するためには費用がかかる。工業ではその費用を商品に転嫁できるが、農業ではできない。消費者は、妥当な値段の農産物を求めているからである。しかし、負担率を 100%にまで上げると、農場は完全に政府の管理下に置かれていることになり、農業者の所有権までもがなくなったような印象を与える。農業者に何%かを負担させることで、彼等に所有者としての意識を与え、富栄養管理活動の実施を促している。

#### 4. 対立問題の解決

畜舎を都市部から一定の距離をおいて建設することが解決策の一つであり、現にミネソタ州では、州政府をあげてその方向で問題の解決をはかろうとしているが、ペンシルベニア州では、このような方法は、むずかしいとしている。これには、米国東海岸に位置し、工業の発展、人口の流入が続いていることのほかに、ペンシルベニアという地勢条件が大きく関わっているとみられる。

この点に関して次のように述べている。

- 施設を都市部から離れた距離に置くことは、事実上難しい。農業施設を住宅開発地域から離すことは人口が増えるほど難しくなる。ペンシルベニア州は全米でも工業が盛んな地域であるため常に人口が増加している。
- オンブズマンプログラムも設立し、問題解決のために、地方自治体、農業者、市民の合意が得られるよう調停する機能を果たしている。例えば市自治体が新しい条例を施行する場合、他の州法や条例と照らし合わせて条例の限界を設定したり、農業者・市民双方に、条例の役割を理解してもらったり、といった活動をしている。
- 悪臭は、農業地域と都市部の対立において、水質汚染と並んで中心となる問題である。悪臭問題は、農業者側の管理に負うところが大きい。市民・環境団体からの圧力も強まり、農場にとっては経済的負担になってきてもいる。農業者にとっては、「糞尿を決められた時間に撒く」などの新しい方法を取り入れることはなかなか難しい。

## 5. マニュアルの作成

わが国では、関係者の対応能力のレベル向上を図るために、マニュアルを作成し、広く関係者に配布したり、インターネット上で公開したりするといったことは、多く行われているとはいえない。

ペンシルベニア保全委員会が作成した「酪農・養鶏業、最高管理実施マニュアル」は、冒頭に次のように書いている。

「酪農及び養鶏施設は近年の大型化により、汚染物質流出・近隣住民との対立などの問題が深刻化している。当マニュアルは、畜産施設が自然資源に配慮し、関連法律を順守し、地域社会と共存していくために、有効な管理・対策の方法を紹介するものである。

1997年、ペンシルベニア州上院議会は、農業施設への市民の懸念緩和と、農業の継続との両立を支持する決議案 91号を採択し、農業発展諮問委員会を設置した。当マニュアルは州保全委員会が州農業局、環境保護局の協力及び農業発展諮問委員会の提言を得て作成し、2000年に完成したものである。本文 56 ページと付録 135 ページで構成されているが、農業局のサイトでは本文を公開している」と述べている。

[http://www.agriculture.state.pa.us/agriculture/lib/agriculture/pasccfiles/nutrientmanagement/bmp\\_manual.pdf](http://www.agriculture.state.pa.us/agriculture/lib/agriculture/pasccfiles/nutrientmanagement/bmp_manual.pdf)

マニュアルでは、畜産施設管理活動に関して、①施設用地の選定、②水質保全、③大気汚染・悪臭防止、④糞尿の再利用、⑤河川氾濫地の利用制限、⑥輸送効率・安全性向上、⑦保険・担保、⑧緊急対策・汚染防止の 8 項目について背景、関連規制、対策の順に解説している。

ミネソタ州でも、マニュアルの作成が行われており、このようなことは、畜産に限らず、多くの分野で行われている。わが国では、環境問題をはじめとする多くの問題を抱え、畜産の立地が厳しくなっていることを考えると、このようなマニュアルの作成が求められる。

## 6. ランカスター郡の取組み

ランカスター農業保全委員会でのインタビュー結果の概要は、次のとおりである。

< 農業者を保護する法律 >

- 人々が市街地を離れ、より広大な土地のある農業地域に移住してきた結果、様々な問題が発生しており、中でも悪臭問題は深刻である。
- ペンシルベニア州には、農業者を保護する法律が 2 つある。一つは、迷惑行為訴訟か

ら農家を守る「農場権利法」で、「通常の農作業に関しては、近隣住民は迷惑行為として訴訟を起こす法的根拠がない」と定めている。農場の規模拡大など通常の範囲を超える行為に対する訴訟には、これは適用されない。この法律の存在は、州内ではよく知られている。もう一つは、「農業保護区法」(Agricultural Security Area Law, ASA)である。土地所有者が自主的に申請し、農業保護区の指定を受けることによって、迷惑行為訴訟から農業者を守る内容となっている。もし指定地に対する苦情が町 (township) に持ち込まれた場合、「ここは農業保護区域に指定され、州法によって保護されているので、地方裁判所での起訴はできません。苦情があるなら、州の裁判所に起訴してください」と言われることになる。これらの2つの法律は、農業者に十分な法的保護を与える内容となっている。しかし、訴訟自体を完全に防止するには不十分で、いったん起訴されると、農業者側は、勝訴することが分かっているながら、実際には、農業者の多くは、裁判を避けている。近隣住民と話し合い、自らの農作業内容を変更することで和解しているケースが多い。和解内容は、決まった天候のときだけ糞尿を散布して、悪臭の発生を防ぐなどの努力をすることなどである。つまりは、法律は存在しているが、実際にはそれほど効果を発揮していない。

#### <線引き制度>

- ペンシルベニア州独特の制度と言えるのは、農業区画 (zoning) などの土地利用条例が、州・郡レベルではなく、町レベルで制定されることになっている。農業保護区 (ASA) の指定には、最低エーカー数などが必要であるが、指定はあくまで自発的な申請に基づいて行われる。認可の権限は町にある。早期認定と長期認定があり、早期認定の方が、費用が高くなるが、町が申請を受理すると同時に ASA 認定を受けられるところが多い。
- ASA 指定で得られる利点の一つは、町内で 500 エーカー以上の ASA がある場合には、農業保全委員会の認定を受けて、保存が一層強化されるということである。ASA の指定を受けることによって土地所有者が得られる利点としては、次の3つがある。
  - ① 迷惑行使訴訟から保護される。町も、苦情に対応し易くなる。
  - ② 土地収用を回避することができる。土地収用は、州政府・地方自治体などが私有地を学校・道路建設など公共利用のために接収することで、ASA 内の農地を接収したい場合は、州の農地接収認可委員会 (Agricultural Land Condemnation Approval Board) に申請しなければならない。認可基準が高く、手続きも煩雑になるので、ASA を避けることが多い。
  - ③ 農業保全プログラムの対象となることができる。農業保全プログラムの申請に当たっては、ASA 指定が前提条件になっており、ASA に指定されると、土地所有者は、不動産に伴う権利を売却し、郡からの保全地役権料の支払いを受けることが出来る。
- 15~20 年前に農業区画規制は始動したが、土地所有者との協議は義務付けられなかったため、自治体には、協議なしで規制を定める権限がある。しかし実際には、制定前

に農業者との話し合いは多く実施されていると思う。土地計画委員会が地元自治体の土地規制に指示したり、干渉することはないが、アドバイスしたりすることはある。

#### <土地利用誘導方策>

- ランカスター郡では、郡土地計画委員会において、都市部での開発拡大を狙いとし、土地開発業者を開発に適したエリアに誘導、土地開発活動を奨励している。政策決定者にとっても有効な戦略で、道路建設などのインフラ設備がより必要な土地に、資金を有効に配分できる。
- ペンシルベニア州では、他州と異なり、町レベルの地方自治体が区画規制を定めている。多くの自治体では、25 エーカー1世帯、という基準が採用されている場合が多い。40 数自治体のうち、同基準を採用していないのは5、6の自治体である。
- 非農業者であってもASA内に家を建てられる。州法では、ASA内の家屋建設数は規定しているが、誰が建設できるかについては定めていない。実際にASA内に非農業者の家は多いと思う。土地開発業者による農地の購入、住宅建設が起きている。都市開発法や区画規制によって、農業区域ではなく市街地に住宅が集中するよう努力しており、市街地では1エーカーあたり5.5世帯を目標にしているが、農業区域に家を建てる権利自体は誰にでもある。

#### <農業保全プログラム>

- 土地にかかわる権利には様々なものがあるが、ペンシルベニア州では、そのうち例えば水の使用権、鉱物の採掘権、家屋の建設権などを選んで売却することができる。農業保全委員会では、農業者から、農業以外の用途、例えば家屋の建設などの土地使用権を購入している。このプログラムに基づいて売却する際は、ASAであることが必須条件である。
- 農業保全委員会の保全プログラムに申請するにはもう一つ条件がある。実効農業区画規制に基づいて土地区画に指定されていなければならないことである。ランカスター郡の土地計画委員会では、実効農業区画は20エーカー当たり1世帯以内、と定めている。もしそれより多くの家が建つと、農業用地として適さなくなる。この定義は厳しいと受け止められ、「土地の価値が下がる」という苦情が来ることもあるが、農地としての利用が優先されるべきである、という行政の意向を伝えるためにこの定義となっている。例えば非農業者がこの実効農業区画を50エーカー所有し、町に5軒の家を建てたい、と申請しても却下される。農業保全委員会としては、農業保全地を住宅密集地に隣接させたくないと考えている。

#### <農場権利法>

- 他の多くの州でも、農場権利法を制定している。農業活動を迷惑行為訴訟から保護するには、不可欠な法律である。例えば、ワシントン州では「農地から 1000 フィート以内にある土地は、所有権が移転する際、1000 フィート以内に農地があることを買い手に通知しなければならない」と定めている。この通知によって、買い手は悪臭や蠅といった農地に付随する現象を予測できるとみなされる。
- しかし、あまりにも多くの苦情が寄せられた場合には、農場は施設移転を余儀なくされている。特に大規模酪農施設の移動は頻発している。経営事情から乳牛の頭数を増やさなければならないが、農場の規模拡大に伴い悪臭、糞尿などを巡る対立が強まっている。農業者は、「ショッピングモール設立や他の産業での施設拡大には、政府は支援を行っているのに対して、農業規模の拡大には政府から支援がない」と不満に思っている。他の産業との公平性がないことも問題である。

#### <公害防止の効果>

- 農業区画規制は、環境汚染や水質汚染問題に対応したものではなく、土地利用の問題、特に農業と住宅の共存の問題を解決するために実施されている。実効農業区画規制を実施することでは、農業者と非農業者の対立については、軽減効果があると考えているが、環境汚染については、直接効果はない。
- 富栄養素管理問題は、保全地域事務所の管轄で、USDA、NRCS からの技術支援を受けている。農業保全委員会は直接責務を負っていないが、農業者に保全活動を実施するよう奨励している。

### 7. 農業者のコミュニケーション能力の向上

米国でも農村地域において都市住民の転入者の増加によって、農業者と転入者との衝突が起こっている。家畜飼養施設の大型化もあって転入者等が訴訟に持ち込むケースでは、例えば畜産農家が当該訴訟に勝ったとしても弁護士費用などが重なり、経営が成り立たなくなるという。また、このような訴訟関係のニュースを読んで経営の継続を断念する農業者もいるようである。

ペンシルベニア州では、農業者と転入者との衝突を軽減させるため、転入者に対して土地の占有許可を得ようとするときに手渡したり、農業の役割や農村の文化について説明したパンフレットを不動産仲介業者に置いたりしているが、転入者は農業に関心がないこと、農業や農家に対して固定的なイメージが出来ていることから、転入者の方から農業者と関係を持とうとしない。

州立大学では、6年間かけて非農家の人たちが興味を引くような冊子（50 ページ、カラ

一印刷)を作成中である。

また、このほかペンシルベニア大学では、「地域との良い関係を築くために、農業者の皆さんへのヒント」(Good Neighbor Relations: Advice and Tips from Farmers)を作成し、農業者のコミュニケーション能力の向上を図るための努力も行っている。

### 資料 地域との良い関係を築くために

#### 一農業者の皆さんへのヒント一

ペンシルベニア州内では、土地開発が進み、農業地域にも一般の住居が建つようになりました。住民の中には、農業に関わったことがなく、農作業について誤解している人も多いのです。

このような変化が、農場経営者にもたらす影響は重大です。住民から、騒音や臭いについて、また殺虫剤、除草剤、肥料の散布について、なぜそのような作業が必要かを知らないために、苦情が来ることがあるかもしれません。水を飲んだり、魚を釣ったり、泳いだりと生活で利用している水の水質に、農業が影響を与えているのではないかと懸念する住民も増えています。

ペンシルベニア州の「農場権利法」は不当な訴訟から農業者を保護していますが、裁判には費用もかかり、農業者と住民どちらの言い分が正しいか、に結論は出ません。まず、お互いの誤解を解き、このような対立を減らしていくことのほうがはるかに容易です。訴訟の前に、お互いに問題を話し合い、地域の信頼関係を築くべきなのです。

以下のヒントは、農業者と住民のより良い関係を築く助けとして、実際に州内各地の農業者から寄せられたものです。

#### 1. 隣人を知ろう

地域住民との対立を避けるためには、農場の周りの住民と知合いになることが、簡単にして重要なポイントです。問題が発生したときに、彼等と話し合っただけで誤解や争いを防ぐことが容易になります。地域住民と知合いになれば、彼等が農場の騒音や臭いなどに苦情を言いたいとき、地方自治体に持ち込む前にあなたに直接申し出てくれるでしょうし、逆にあなたからも、農場への不法侵入やごみ投棄の苦情を伝えやすくなるでしょう。

#### 2. 隣人と話そう

地域住民と話す機会を持ち、彼らがどのような仕事をしているかといったことなどを知

っておくことも大切です。うまくコミュニケーションが取れていれば、問題が起きたときもより平和的に話し合えます。彼らの方も、あなたが友好的であると知ることが出来るし、苦情があっても地方自治体に訴えて間接的に伝えてくるのではなく、直接あなたに申し出てくれるでしょう。

### 3. 自分自身も、よき隣人となろう

地域住民によき隣人になってもらいたいなら、自分の努力も必要です。友好的に接し、必要があれば彼等を助け、親切にしてあげることです。

### 4. 常識的に行動する

常識的に行動しよう、と意識するだけで、地域住民との対立を減らせるかもしれません。農作業は自然の影響が大きく、耕起、農薬の散布、収穫などの時期はそれほど動かせるものではありませんが、工夫の余地はあります。例えば祝日や、隣人がピクニックをすると分かっている日などに肥料の散布をやめる、などです。

### 5. 小さな友情のしるしでも、その効果は長い

地域住民に少しでも協力してあげることで、より良い関係が得られます。費用や時間がかかる必要はなく、地域行事に参加したり、農作物を分けてあげたり、友好的な気持ちが示せるようなことであればどんなことでも良いのです。

### 6. 農場をすてきに見せよう

農場の外観は、地域住民の印象、農場への感情を大きく左右します。非農業者にとっては、農場の外観こそが、経営者の問題意識の高さなど内部を判断する材料になってしまいます。周囲に目障りだと思われてしまっているような農場では、何か問題が起きても地域の同情は得られにくいでしょう。

### 7. 隣人を招こう

地域住民は、理解できないものに苦情を言うものです。農業がどのようなものか、全く知らない人も多いでしょう。そのような人々に、あなたが農場内で実際にどのような作業をしているか、作物を育てるためにどのような段階が必要かを見せてあげることで、あなたが騒音を立てたいために作業をしている訳では決してないことを、理解してもらいましょう。

### 8. 頑固で傲慢な態度では、何も解決しない

苦情を持ってきた地域住民へのあなたの態度が、対立の溝を深めてしまうこともあります。日ごろから友好的な付き合いができていれば、冷静に苦情を聞きやすくなるでしょう。

苦情には、速やかに、誠実に対処しましょう。それには直接彼らと話し合うことが最も効果的です。

#### 9. 地域社会に積極的に働きかけよう

農場での活動も大切ですが、地域レベルで活動することも、非農家住民との良い関係には欠かせません。例えば、農業について地域に広く知ってもらうことは効果的です。地元の農業組織に働きかけて、地域住民が農業について学ぶ機会、場所を設けてもらいましょう。

#### 最後に

変化する環境の中で、農業者として生活していくためには、地域住民とのより良い関係が非常に大切です。彼らが新たに農業地域に住み始めた場合はなお更です。あなたが、周囲の住民に農作業を理解してもらい、友好的な関係を築く努力をすることは、あなたと周囲の双方に大きな効果をもたらします。彼らは、農業について認識し、農作業に理解を示してくれるようになるでしょう。あなたの作業が不要な反感を買うことも減り、あなたの予想を越えて、地域住民との協力関係が生まれると思います。

## 第4章 米国における環境復元計画における合意形成

### 第1節 チェサピーク湾環境復元計画

#### 1. チェサピーク湾環境復元計画の発展の過程

米国東海岸のチェサピーク湾は、1970年代に入って流域の開発が急速に進み、魚貝類等の水生生物が大きく減少する結果となった。この問題に立ち向かったのは、市民であり、彼らが中心となって組織したNPOが連邦議会議員を動かした。議員の要求に応じて環境保護庁(EPA)は、科学的調査を実施し、その結果を受けて連邦政府、州政府、大学、NPOが連携してチェサピーク湾環境復元計画が策定された。

この調査では、チェサピーク湾の環境復元に係わるステークホルダー(関係者)の合意形成過程をみるとともに、窒素・リンによる環境負荷において大きな比重を占めるとされる農業・畜産業などの非施設汚染源(non-point sources)がチェサピーク湾環境復元計画(Chesapeake Bay Program)にどのように係わっているかをみることにした。

わが国では、環境問題に関しては、法律による強制的手法を採ることが多い。米国でも強制的手法を採用するための法律は整備されているが、チェサピーク湾の水質浄化、水生生物の生息数の回復といった環境復元に関しては、強制的手法によって窒素・リンの湾への流入の量の削減を目指しているのではない。関係者は、いかにして強制的な手法の採用を避けるかに腐心している。従来からEPAが採用している手法は、強制的な手法であるが、チェサピーク湾の環境復元に関しては、当初からそのような姿勢を採ろうとしていない。USDAでも、2002農業法(The Farm Security and Rural Investment Act of 2002)の成立を受けて、積極的に農業者の環境汚染軽減への取組みを支援するプログラムを実施し、農業者の自主的な取組みを促している。

チェサピーク湾環境復元計画の特徴の一つは、関係組織の間で協定が結ばれていることである。1983年の協定は、ごく簡単なものであったが、1987年計画では、窒素・リンの削減目標が掲げられ、更に、2000年の協定では、詳細な目標が掲げられた。我が国でも行政評価の手法として目標値を掲げ、その達成度を測ることが採用されているが、チェサピーク湾の計画では、計画を具体的に実施していくために、パートナーが取り組む運動の共通目標として設定されている。2000年に結ばれた協定では、そのための作業に18ヶ月を費やしている。

チェサピーク湾環境復元計画の現在の最も大きな課題は、農地や畜産業等の非施設汚染

源の窒素・リンの環境負荷問題であるが、この問題に取り組む十分なルールはまだ敷かれていないという。チェサピーク湾計画事務所（Chesapeake Bay Program Office, CBPO）では、農業者との協力を重視することによって、農場からの汚染物質が湾にもたらす影響を減少させることを目指しており、あくまでも強制的な手法による以外の解決法を求めているのである。

図 4-1 窒素の汚染源の割合

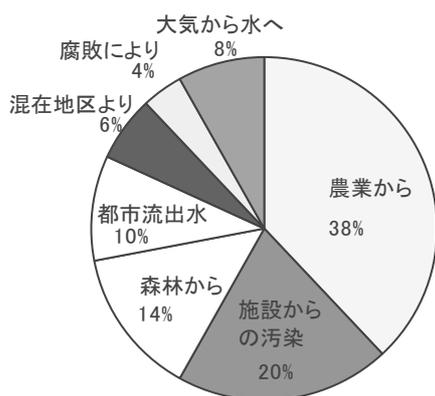
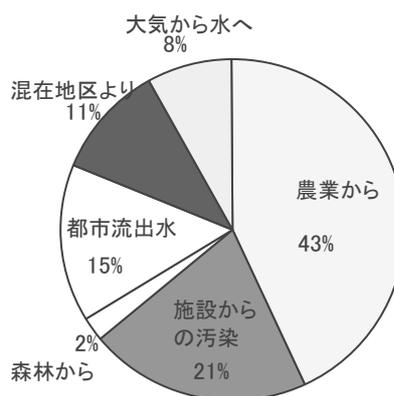


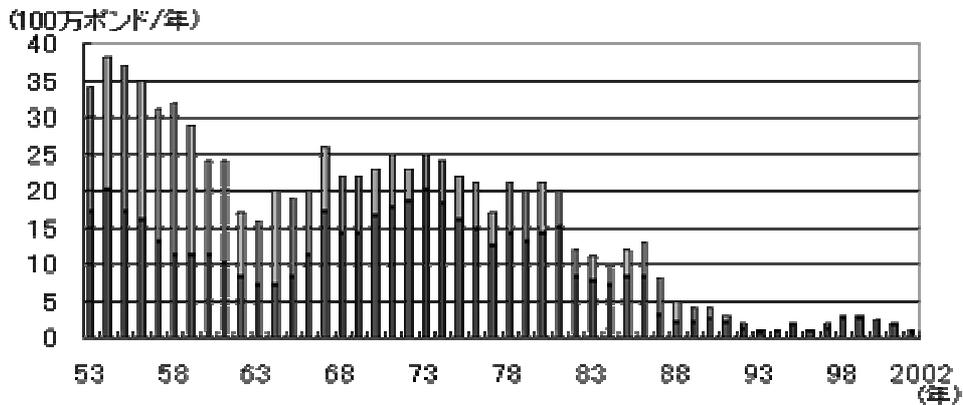
図 4-2 リンの汚染源の割合



資料：2003 年年次報告（チェサピーク湾委員会）

チェサピーク湾では、1960 年代にカキの漁獲高が落ち込んだことを契機に、まず、地域レベルで要求が興り、それが州レベルに達した。1973 年には、メリーランド州選出のマサイアス（Charles Mathias）上院議員が連邦議会において連邦政府に対し調査の実施を要求した。連邦議会が EPA に調査を命じ、EPA は 6 年にわたって調査を実施した。報告書は、チェサピーク湾から 300 マイル離れた場所における産業活動も湾の水質に影響していることを指摘し、個々の州による取り組み活動ではなく、流域全体での環境復元活動が必要であることを述べた。この報告書が湾復元計画を開始する科学的根拠となり、それから協議が始まった。一連の協議を受けて 1983 年に EPA、バージニア州、メリーランド州、ペンシルベニア州、ワシントン D.C.、チェサピーク湾委員会（Chesapeake Bay Commission, CBC）の 6 つの組織によって協定が締結された。1987 年には、2000 年までに窒素・リンを 40%削減する協定が結ばれ、更に 2000 年には、窒素・リンの削減目標の維持と 2010 年までに EPA の汚濁水源リストからチェサピーク湾を外すことを目指すことを定めた協定が締結された。

図 4-3 カキの漁獲高の推移



NPO や関係組織の発足をみると、まず、1967年に湾の水質悪化に危機感を持った人たちが中心となってNPOのチェサピーク湾財団（Chesapeake Bay Foundation, CBF）を発足させた。CBFとともに湾の復元計画で中心となって取り組んでいるチェサピーク湾同盟（Alliance for the Chesapeake Bay, ACB）は1972年に発足している。いずれも上院議員が動き出す前に設立されている。公的な機関としては、1980年にチェサピーク湾委員会（CBC）がバージニア州とメリーランド州の2州で結成されている。

表 4-1 チェサピーク湾環境復元の歴史

年次	主な活動事項等	備考
1967年	NPO「チェサピーク湾財団（CBF）」発足	メリーランド州ボルチモア市の企業家、漁師などのグループで結成。以降全米最大規模の環境保護団体（NPO）に発展
1970	「大気汚染防止法（Clean Air Act）」制定	
1972	「水質汚染防止法（Water Pollution Control Act）」制定	
	NPO「チェサピーク湾同盟（ACB）」発足	環境保護活動・政策決定への一般市民の参画を目的。
1973	マサイアス上院議員による湾の独自調査	同議員はメリーランド州出身。この結果に基づき、連邦議会に連邦政府による調査を提案
1975	連邦議会、EPA 開発調査局に湾環境調査を命ずる。調査開始	この調査が湾の環境問題を考えるターニングポイントになる
1977	水質汚染防止法を「水質保全法」（Clean	

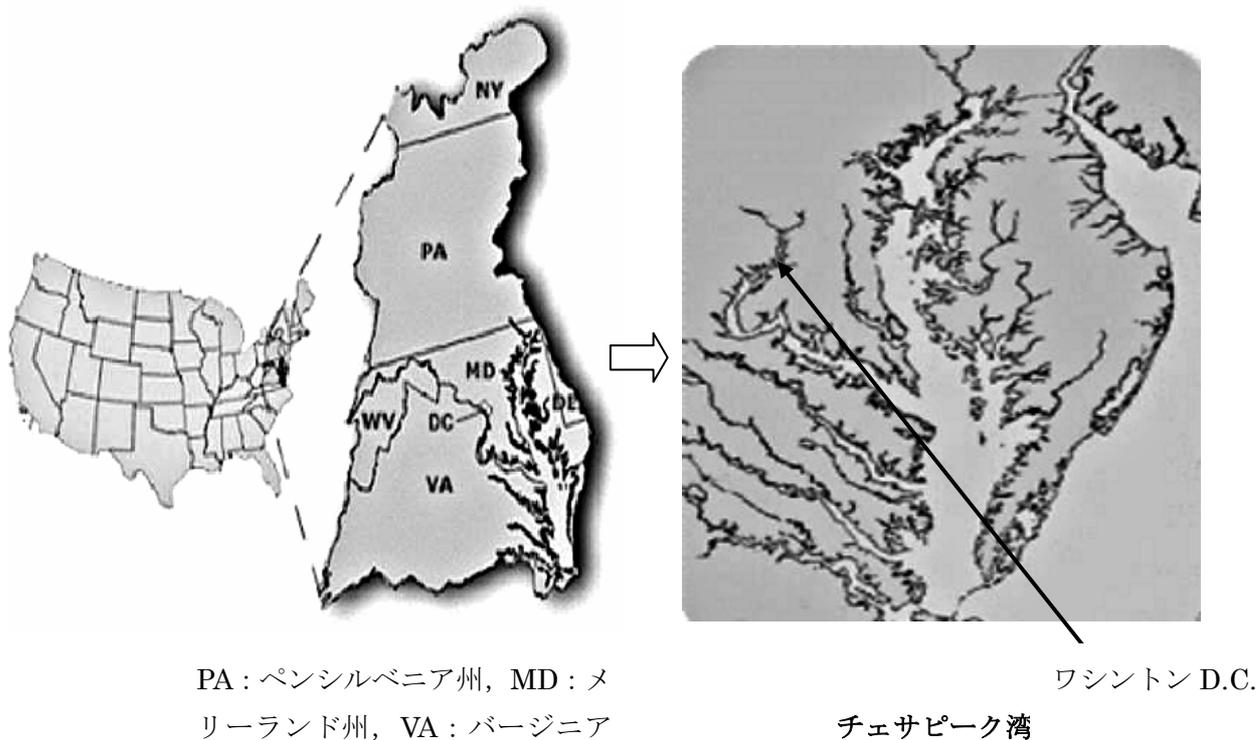
	Water Act)」に改訂	
1980	チェサピーク湾委員会 (CBC) 発足	バージニア, メリーランドの 2 州で結成。両州の合同立法諮問委員会による調査の結果として発足
1981	メリーランド州の 3 郡, 州と EPA を提訴	パトゥシェント川の水質悪化の責任を問う。
1983	EPA, チェサピーク湾調査完了, 報告書発表	富栄養化の進行, 海草の減少, 有毒物質による汚染の 3 点を指摘
	<b>1983 年チェサピーク湾協定</b> 計画正式発足	EPA, 3 州, ワシントン D.C., CBC の 6 機関が調印。実行評議会 (Executive Council) 発足
1984	環境復元計画による水質モニタリング開始	
	連邦省庁間の第一回協定調印	EPA, 陸軍技術省, 魚類・野生生物局, 地質調査局 (USGS), 海洋大気局 (NOAA) が調印
	メリーランド州「チェサピーク湾重要地域保護法」を制定	
1985	CBC にペンシルバニア州加入	
	メリーランド州, リン酸系合成洗剤の使用禁止	86 年ワシントン D.C., 88 年バージニア州, 90 年ペンシルバニア州でも導入
1986	環境復元計画において, 富栄養素の管理を開始	
1987	<b>1987 年チェサピーク湾協定</b>	2000 年までに窒素・リン 40%削減を含む目標を設定
1988	バージニア州, 「チェサピーク湾保全法」制定	地方自治体に土地利用規定の設定を指示
1989	「流域有害化学物質削減戦略」, 「チェサピーク湾湿地対策」採択	
1992	第二回協定の改正	2000 年以降も削減目標の継続を決定。 削減対象を湾内から主要河川に拡大。

	EPA, 「有害物質許容上限規則」(TMDL regulation)を制定	水源が一日に受容できる有害物質量を規定。超過している水源は汚濁水源リストに掲載(チェサピーク湾もリストに載る)
1993	「支流河川戦略 tributary strategies」調印	3州, ワシントン市の4機関が調印
1994	「チェサピーク湾生態系管理における省庁間協定」	25の省庁が調印
	「流域有害化学物質削減防止戦略」採択	
1996	「地方自治体参画実行プラン(Local Government Participation Action Plan)」採択	地方自治体諮問委員会(LGAC)の主導による。地方の参画を図る。
2000	<b>2000年チェサピーク湾協定</b>	目標の再設定 ①窒素, リン削減目標を継続 ②2010年までにEPA汚濁水源リストから外れることなど。
2001	ベイ・ログイン始動	地方自治体の参加促進を目的とする。
2002	EPA, 大規模家畜飼養施設(Concentrated Animal Feed Operations)規則改正	
2010	第3回協定の富栄養素削減目標達成期限	

チェサピーク湾とその流域の特性をみると、次のとおりである。

- 米国最大の河口である。
- 流域は、メリーランド州、バージニア州、ペンシルベニア州、ウェスト・バージニア州、デラウェア州、ニューヨーク州の6州とワシントンD.C.にまたがり、全長200マイル(約320キロメートル)に及ぶ。
- 150の河川が流れ込んでおり、そのうち、サスケハナ川の流入量が50%を占める。
- 湾の平均水深は21フィートと浅い。
- 3,600の植物、魚類、動物が生息している。これには348種の魚類、173種の貝類が含まれる。チェサピークを生息地とする水鳥は29種である。
- チェサピーク湾流域に住む住民は1500万人である。
- 漁獲量は年間5億ポンドである。
- 湾には、大西洋岸の5大港湾のうち、2つ(ボルチモア港とハンプトン・ロード港)があるなど、商工業活動が活発である。

図4-4 チェサピーク湾の位置及び

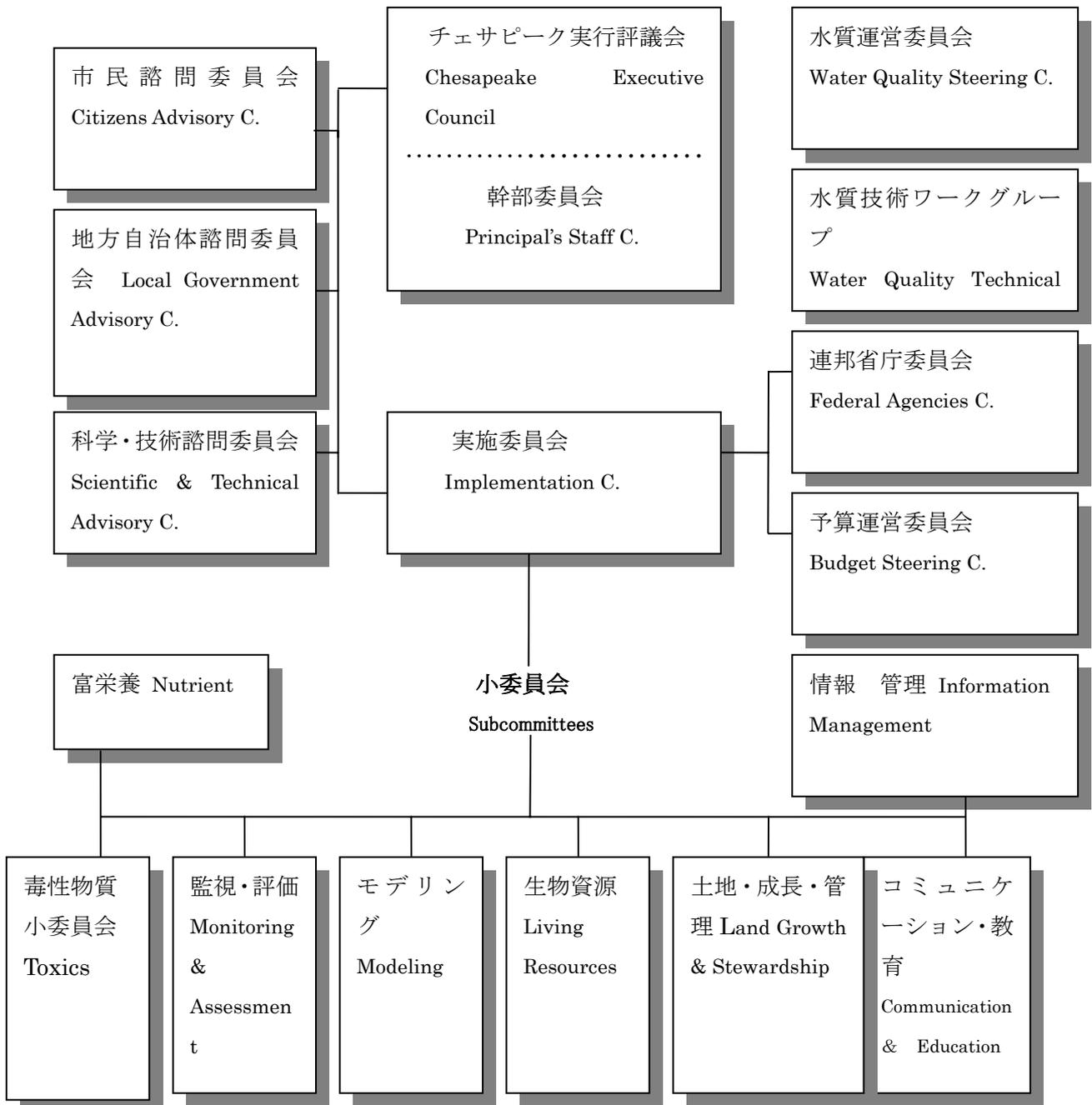


PA：ペンシルベニア州，MD：メ  
リーランド州，VA：バージニア  
州，DC：ワシントン DC，NY：  
ニューヨーク州，WV：ウェスト・  
バージニア州，DL：デラウェア  
州

## 2. チェサピーク湾環境復元計画の推進体制

チェサピーク湾環境復元計画を支える委員会と小委員会をチャートにすると、以下のようになる。

図4-5 チェサピーク湾環境復元計画に関わる委員会



同計画のガバナンス機構では、最高意思決定機関として「チェサピーク実行評議会」を設置し、その周辺に3つの諮問委員会を、下部組織として実施委員会、小委員会を配置している。

次にみるように、諮問委員会や小委員会の設置目的は、明確であり、複数の目的を持つような諮問委員会や委員会はなく、官民の提携（パートナーシップ）を活かせる仕組みとなっていることも見逃せない。

#### <委員会>

##### 市民諮問委員会（Citizens Advisory Committee）

1984年設立。委員は、農業、企業、環境保全、産業、市民グループの代表によって構成。湾の復元計画が市民に与える影響に関して政府の立場からでない見解を提供。

##### 地方自治体諮問委員会（Local Government Advisory Committee）

1988年に地方自治体の活動支援を目的に設立。メリーランド、ペンシルベニア及びバージニアの州知事、ワシントン D.C.市長が指名した職員で構成。

##### 科学・技術諮問委員会（Scientific & Technical Advisory Committee）

1984年に設立。科学的なコミュニケーションと情報提供を実施。委員会スタッフは、チェサピーク調査コンソーシアム（Chesapeake Research Consortium, CRC）<sup>2</sup>に所属する2名が当たっている。

##### 実施委員会（Implementation Committee）

1983年の協定によって設立。委員には、メリーランド州、バージニア州、ペンシルベニア州、ワシントン D.C.、チェサピーク湾委員会、EPA、その他連邦政府省庁のほか、チェサピーク湾環境復元計画の参加団体の代表がなっている。チェサピーク湾実行評議会の政策決定及び技術的調査の実施、1987年協定に基づく湾の復元保全活動に責任を持つ。また、年次計画、予算、技術・コンピュータ支援、市民への伝達にも責任を持つ。

##### 連邦政府省庁委員会（Federal Agencies Committee）

1984年に設立。EPAのチェサピーク湾事務所長が議長を務める。

##### 予算運営委員会（Budget Steering Committee）

チェサピーク湾環境復元計画の実行予算の策定と実施に当たって実施委員会を支援。

チェサピーク湾環境復元計画には、諮問委員会として、市民諮問委員会、チェサピーク湾地方自治体諮問委員会、科学・技術諮問委員会の3つがあるが、3つの諮問委員会はともにEPAの助成金を受けている。科学・技術諮問委員会については、NPOであるチェサピーク調査コンソーシアムによって運営され、学究的な色彩が強い委員会となっており、健全な科学（sound science）に基づいたアドバイスをを行うことになっている。

3つある諮問委員会は、実施委員会に報告する義務を負っておらず、チェサピーク湾環境復元計画の運営内容を監視し、実行評議会に直接報告を行う。実施委員会に対して報告

<sup>2</sup> CRCは5つの大学と1つの環境調査機関の共同調査組織。

する義務がないため、3つの諮問委員会は、自由に意見を述べることができる。例えば、2003年、水の緩衝域の設定に関する対策でほぼ全員の合意を得ていたが、市民諮問委員会が距離などの項目について問題があるとして、合意案に反対し、実行評議会に直接、反対の意向を伝えるといったことがあった。諮問委員会の自由度は大きい。

諮問委員会のスタッフは、幹部委員会の会合に出席し、実施している内容を説明しているが、これは伝達レベルでの報告であり、意見を述べる場合は、実行評議会に対して行うことが多いという。しかし、「チェサピーク湾環境復元計画では、様々な人々が実施委員会、幹部委員会などにかかわっており、複数のレベルで中心となる活動グループが存在していることが、復元計画の成功の一要因となっている。異なるレベル間でコミュニケーションが図られてきたことが成功の要因であると思う」とも述べており（CBPO）、諮問委員会の位置づけとは別に、他の委員会等とのコミュニケーションには積極的に取り組む姿勢である。しかし、実施委員会と意見の対立するようなケースでは、知事レベルの実行評議会で協議しようとしている。

#### <小委員会>

##### 情報管理小委員会（Information Management Subcommittee）

チェサピーク湾環境復元計画のデータセンターの評価と監視。

##### 土地成長管理小委員会（Land Growth & Stewardship Subcommittee）

流域の資源と水質の復元、汚染負荷の削減の維持、水生生物の復元と保全を行う健全な土地利用の実施を推進。

##### 生物資源小委員会（Living Resources Subcommittee）

チェサピーク湾流域の生物資源の復元のための調整。

##### モデリング小委員会（Modeling Subcommittee）

チェサピーク湾環境復元計画にかかわる大気域と水域における窒素負荷に関するモデルを作成することによって窒素負荷を低減。将来的には、環境管理者、市民に費用効果の高い窒素負荷の方策のガイドラインを提供。

##### 監視・評価小委員会（Monitoring & Assessment Subcommittee）

連邦政府・州政府や科学・民間団体が実施しているチェサピーク湾環境復元計画にかかわる監視活動を調整し、支援。

##### 富栄養小委員会（Nutrient Subcommittee）

施設及び非施設起因の栄養素汚染の特定とコントロールに関する課題。

##### 毒性物質小委員会（Toxics Subcommittee）

2000年協定に基づく「毒性物質2000年戦略」（Toxic 2000 strategy）の実施に責任。

##### コミュニケーション・教育小委員会（Communication & Education Subcommittee）

2000年協定のフレーム枠に従って活動。湾に関連するイベントや、復元プロジェクト、教育計画を通じて市民参加の機会を提供。

<運営委員会>

水質運営委員会 (Water Quality Steering Committee)

1999年に設立。チェサピーク湾環境復元計画協定にサインしていないが、湾に流れ込む河川を持つデラウェア州、ニューヨーク州、ウェスト・バージニア州に環境復元計画の運営に係る機会を提供。

### 3. 各組織のパートナーシップ

チェサピーク湾環境復元計画がこの20年間活動を成功させてきた理由の一つは、官民のパートナーシップである。官民のパートナーシップは、当然のことながら行政機関とNPO等民間組織が対等の立場で連携を組むことである。組織や人の関係を上下の関係で捉えがちな日本では、このような関係は、なかなか理解することは難しい。例え、EPAの助成金を受けている組織であっても、上下関係でEPAを見ているようにはみえない。確かに、環境復元計画の中心部には、アナポリス市にあるEPAのCBPOになっていることは、ACBの対応者も認めている。しかし、中心部が必ずしも上位にあるということではない。

#### 3-1 チェサピーク湾環境復元計画のパートナー

チェサピーク湾環境復元計画に属するパートナーは、次のように、協定にサインした6組織のほか、協定にサインしていない2州、連邦政府省庁、研究組織、NPO等多数に及んでいる。

##### ① 協定にサインした機関 (6組織)

チェサピーク湾委員会、メリーランド州、ペンシルベニア州、バージニア州、ワシントンD.C., EPA

##### ② 協定にサインしていないが、水質運営委員会のメンバーになっている組織 (州)

デラウェア州、ニューヨーク州、ウェスト・バージニア州

##### ③ 連邦政府のパートナー

##### ④ 研究組織のパートナー

##### ⑤ NPO等のパートナー

CBPOによると、実際、海洋大気局 (NOAA)、国立公園局 (National Park Service)、

農務省（USDA）、自然資源保全局（NRCS）、森林局（Forest Service）、魚類・野生生物局（Fish and Wildlife Service）など、8つの連邦の省庁からは、スタッフがアナポリスのチェサピーク湾計画事務所内に来ており、また、NGOやメリーランド大、バージニア大、バージニア科学技術大学などからもスタッフが来ているとのことである。

USDA 自然資源保全局（NRCS）でも、同事務所内にスタッフを置いて、同計画の参加組織とのコミュニケーションを図っていると述べている。

CBPO の担当者は、「チェサピーク湾環境復元計画は、複数の省庁、複数の小計画が連携して運営されている環境復元計画である。すべての者が同じ建物内に勤務しており、所属する組織が異なる人たちが同じチームの一員として同一のルールの下で働いている。このことが計画を成功させている要因の一つであると思う」と述べ、物理的にも同じ場所に働いていることが、よい結果を生んでいるとしている。

### 3-2 二つの NPO の活動

チェサピーク湾環境復元計画に携わっている大きな NPO としては、チェサピーク湾財団（CBF）とチェサピーク湾同盟（ACB）の二つがあるが、もう少し詳しく紹介する。

CBF では、自らの任務を「計画が正しく活動しているかを監視（watch dog）すること」であるとしている。このような取組み姿勢は、環境団体としては伝統的なタイプであるといわれる。これに対して、ACB は、湾の環境復元に係わるすべての人々と協力し、最良の解決方法を追求することが組織の目的であるとし、ファシリテーターの役割を自認している。両 NGO の任務や取組み姿勢は、大きく異なっているが、両 NGO はお互いの役割を重視しているとされる。

年間予算規模は、CBF が 1,750 万ドルで、CBPO の年間予算の 2,000 万ドルと肩を並べる。これに対して、ACB の予算は 300 万ドルで、CBF の約 6 分の 1 にとどまっている（CBPO の説明）。

### 3-3 チェサピーク財団の監視等の活動

チェサピーク湾財団（CBF）は、全米最大規模を誇る環境保護団体であり、チェサピーク湾プログラム発足以前の 1967 年にメリーランド州ボルチモア市の企業家、漁師などのグループが設立し、現在の会員数は約 11.6 万人である。

CBF の監視活動には二つの柱がある。一つは、チェサピーク湾環境復元計画の組織及び

地域政策決定者に対する積極的な提言活動であり、もう一つは、科学的データ収集に基づく、湾の環境復元状態の監査である。

提言活動については、2004年度のCBF活動報告の冒頭において、ベイカー代表は「湾を救うために重要なのは、政策決定者にプレッシャーを与え続け、科学技術に基づく環境復元計画を進めることである」と明言している。CBFでは、チェサピーク湾実行評議会、及び地域の政策決定者への積極的な働きかけにより、計画の実施促進を図っている。

具体的な活動例としては、まず2001年から実施されている污水处理施設の改善要求がある。チェサピーク湾浄化には、污水处理施設の性能向上が不可欠であるとして、科学者・政策専門家による提案書の作成、地元の13漁業団体と協働しての実行評議会への直接請願などを実施してきた。その成果が2004年に現れたとされる。メリーランド州で「チェサピーク湾保全基金」を導入し、一世帯当たり2.5ドルを水道料金に上乗せして污水处理施設の改善費用に充当することが決議された。CBFでは、ペンシルバニア、バージニア州においても同様の法案が可決されるよう、活動を継続している。

また、CBFでは、チェサピーク湾環境復元計画の主要実施機関が活動を怠っているとみになると、法的手段に訴えることもある。2004年は、バージニア州環境保全局に対して工場施設における窒素汚染の上限設定を求める申立てをし、また連邦EPAに対して工場施設、污水处理施設において窒素・リン排出上限を設定しないことは水質汚染防止法の履行違反である、として訴えた。

環境復元状態の監査については、1998年以降、毎年、「湾の状況」(State of the Bay)を作成している。科学的なデータに基づいて環境状態を監査するものである。スコアカードを用いて、環境状態をランク付け、点数(スコア)で表示しており、現在の状況把握や前年度との比較が容易になっている。スコアカードではCBFの選定した指標について3分野13項目でそれぞれ採点し、その平均を総合評価としている。

以下は、データ収集される指標である。

- ・ 汚染物質：窒素、リン、溶解酸素、透明度、有害化学物質
- ・ 生息環境：沿岸緩衝地、湿地、水中植物、その他生物棲息地(農場、森林、空き地等)
- ・ 魚類：カキ、シャッド(ニシン科の魚)、ワタリガニ、シマスズキ

スコアは、各項目70点満点(湾の環境保全達成)であるが、2004年度のスコア平均は27点であった。CBFでは、2010年までに40点、2020年までに50点の達成を目指している。

なお、CBF が環境復元状態の監査を行っているが、独自の調査を行っているわけではない。CBF が利用しているデータは、政府、大学、その他の専門機関が行ったモニタリング・データを利用している。CBF によると、90 名から 100 名の科学者や教育者の協力を得て流域全域における状況を補完的に行っているという。

また、スコア表の作成に当たって、CBF 関係以外の科学者や専門家のアドバイスを求めて最終的なスコアを決定しているという。CBF によると、独立した専門機関であって、一つの調査データに頼ることなく、年次報告書を出すことができ、いろいろの調査データを利用できる強みを持っているとしている。仮に一つのデータソースによって年次報告書を作成していると、州や連邦政府の財政事情をまともに受けるということもあるとしている。

表 4-4 1999 年から 6 年間のスコア推移表

分野	項目	1999	2000	2001	2002	2003	2004
汚染物質	窒素	16	15	15	16	13	12
	リン	16	15	15	16	13	16
	溶解酸素	15	15	15	15	12	13
	透明度	16	15	15	16	14	15
	化学物質	30	30	30	28	28	27
生息地	緩衝地	53	53	54	54	55	55
	湿地	42	42	42	42	42	42
	水中植物	12	12	12	12	24	18
	その他	33	33	30	30	29	29
魚類	シマスズキ	75	75	75	75	75	73
	ワタリガニ	48	46	42	40	38	38
	カキ	2	2	2	2	2	2
	シャッド	3	5	6	7	9	10
総合評価		28	28	27	27	27	27

(出典: Chesapeake Bay Foundation, *State of The Bay*, 1999-2004)

CBF では、監視活動のほか、教育活動も重視している。CBF の教育プログラムでは、19 の教育センターを通じて、150 万人に対して実施してきた。教育プログラムを実施するに当たって、学童を学外に連れ出すために各学校と契約し、州・連邦政府から助成金を得ているという。このような活動を 30 年以上にわたって実施している。

### 3-4 チェサピーク同盟のファシリテーション活動

EPA (CBPO といってもいいであろう) が環境復元計画においてチェサピーク同盟 (ACB) に期待していることは、ファシリテーションであることは間違いない。EPA の助成金を受けたプログラムで、CBPO で 2 名が、また地方自治体諮問委員会 (LGAC) と市民諮問委員会 (Citizens Advisory Committee, CAC) でそれぞれ 1 名が働いていることからもうかがえる。

ACBに期待されている任務は、ファシリテーションのほかに、地域社会へのアウトリーチ（outreach, 社会活動）とコミュニケーション活動である。EPAは、ACBに対してメディア対応の役割を求めており、報道記者たちに湾の復元状況を説明することは、ACBに課せられた任務である。また、ステークホルダー（関係者）への対応も求めている。ACBは、自らを環境団体としては捉えておらず、環境団体、ビジネス団体、更に政府、産業団体が同席できる協議の場を提供することのできるユニークな組織であると見ている。ACBによると、最良の解決方法を得るため、関与するすべての人々が一堂に会することができるよう、最大限の努力をしているとしている。EPAの下部組織であるCBPOという連邦政府の組織が表に立ってメディア対応やステークホルダー対応をするのではなく、コミュニケーションの専門家が、NPOとして対応していることは、利害が対立しがちな複雑な事案を説明する場合には、効果的な方法であろうと思われる。

ACBは、独自の活動として、情報紙「ベイ・ジャーナル」を発行している。年10回、各5万部を発行し、経費は年間20万ドルであるが、購読料は無料である。一般の人々に湾の復元保全活動に一層参加してもらうため、情報紙を通じてどのような活動が必要か知ってもらうこと、また、すべてのステークホルダーに科学的データを提供することを目指している。

CBPOでは、様々な団体によるパートナーシップを敷いていると、すべての賛同を得なければならないという問題が生じてくるため、迅速に動けないこともあるが、CBFやACBのように積極的にメディアや政治家に働きかけ、現状の打破をはかる組織がパートナーとしているのは非常に力強いことであり、それによって環境復元へのより迅速な対策が取れると評価している。

### 3-5 チェサピーク湾計画事務所の活動

チェサピーク湾計画事務所（CBPO）の具体的な役割をみることにする（以下はCBPOの説明）。

一つは、後に述べるチェサピーク湾実行評議会（Chesapeake Executive Council）と幹部委員会（Principal's Staff Committee）をはじめとする委員会、小委員会運営に携わっていることである。

二つは、財政支援をしていることである。

CBPOは、様々な助成金プログラムを持っている。例えば、「小流域助成プロジェクト」（The Chesapeake Bay Small Watershed Grants Program）をみると、地域のNPOの活動を支援するために、助成金が交付されているが、この助成金の交付においても官民の

パートナーシップによる方式が採られている。交付されている助成金の根拠法は、水質保全法 (The Clean Water Act) とチェサピーク湾復元法 (The Chesapeake Bay Restoration Act) であり、管理は、米国魚類野生生物財団 (The National Fish and Wildlife Foundation) が CBPO との協力の下に行っている。

資金提供者は、EPA, USDA 自然資源保全局 (NRCS)・森林局, NOAA のコミュニティ・ベース復元計画, 内務省鉱山局のほか、民間資金がアルトリア<sup>3</sup> (Altria) とランチ財団 (Ranch Foundation) から提供されている。1 プロジェクト当たりの助成金の最高額は 5 万ドルである。過去 5 年間で、350 のプロジェクトに対して、1,100 万ドルの連邦と民間資金が提供されている。

わが国の場合は、助成金を交付する場合、同一の省庁であれば、中身が一体になっているかどうかは疑問ではあるが、零細補助金の整理統合が行われ、一括交付が行われている。しかし、省庁をまたがる助成金の存在は聞いたことがない。また、民間資金と一体となって運営されているという例も知られていない。せいぜい、ある団体や研究者が複数の助成金を得て、会計区分をしながら、一体的に運用しているくらいであろう。

CMPO によると、この助成金は、地域団体や地元の政治家にとっては、活動資金を得るプログラムとしてよく知られているとのことである。助成金の総額は、現在のところ、当初より増額しているようであるが、2003 年から環境問題が大統領及び行政府の優先課題ではなくなっていることが懸念材料としてあるとし、現在のところ、まだ議会で予算が承認されているものの、議会の支持を失うと、この助成金は終了するにしろと述べ、将来については不安があるようである。

なお、小流域助成プロジェクトの目的は、次のとおりである。

- コミュニティによる流域管理計画の開発と実施を支援すること。
- チェサピーク湾域の水質の改善と重要な生息生物の復元を目的とする革新的で、地元をベースとした計画又はプロジェクトを支援すること。
- コミュニティによる管理を促進し、地域の流域管理の改善を図るため、地方自治体、市民グループ、その他の組織の管理能力を高めること。
- チェサピーク湾の健全性と支流の水域状態との関係の理解を一層促進すること。
- コミュニティと環境復元計画のリンケージを強化すること。

三つは、科学的データを提供していることある。

CBPO では、科学的データをすべてウェブサイトによって一般市民に公開している。科

---

<sup>3</sup> アルトリアは、クラフト食品とフィリップ・モリス社の合弁グループ。

学的なデータを公開することによって、環境保護団体の要求についても、健全な科学に基づいたものにしてもらうのに役立っているとしている。これには、チェサピーク湾が世界でも有数の監視データが豊富な水域であるということが幸いしていること、湾の保全状態を判断するに当たって、20年にわたる科学的データを使うことができることをあげている。ときには、環境保護団体がデータを極端に単純化し、それを基に主張してくることもあるが、環境復元計画では常に長期的な視野で判断するように務めており、この姿勢は1985年の活動開始以来一貫しているとし、「最良の決定は、最良の科学に基づいたものであると思う」と述べている。

なお、チェサピークの官民のパートナーシップが成功してきた要因の一つは、市民の参画（パブリックインボルブメント）であるとし、「湾の復元保全状態を気にかけている一般市民は非常に多く、CBPOでは、これらの人々の参画を重視してきた。このため、環境復元計画では、湾がなぜ人々にとって重要なのか教えている。CBPOの活動を越えたところで、湾の状態への理解が人々の活動を支えている」と述べている。

CBPOでは、「CBPOの活動が完璧ではないことは分かっている。環境保護団体の中には、湾の復元保全活動がもっと迅速に、より大きな規模で、より徹底的に行われるべきであると要求するところもある。しかし、環境復元計画では環境と産業のバランスを考慮しなければならない。湾の復元保全は、環境だけの問題ではなく、持続的な地域経済も作り出し、住民の生活を安定させ、長期的には生態系にも良い効果をもたらすことも目的である。しかし、このバランスを見いだすことは大変難しい。すべての人が、保全活動の内容決定に満足するということが不可能である。」と答えており、日々の活動の難しさも大きいようである。

### 3-6 農務省自然資源保全局の取組み

農務省自然資源保全局（NRCS）によると、2002年農業法によって、NRCSに対して、環境的・経済的に配慮すべき地域で環境保全プログラムを実施するよう求められているとし、チェサピーク湾流域は、そのような地域に該当するとしている。このため、チェサピーク湾は5つの州にまたがっているが、この地域で実施する2002年農業法関連プログラム及び他のプログラムのすべてにおいて、チェサピーク湾の環境への影響を考慮しているとしている。

NRCS関係では、プログラムの総額は500万ドル、間接的に係わるスタッフを含めると、約400名が活動している。チェサピーク湾事務所内にスタッフを置き、NRCSとチェサピーク湾計画（CBP）間のコミュニケーションを図っている。農務長官は、5つある計画の

うち3つを優先事項とし、500万ドルの財源支出を決定した。この500万ドルには、湿地復元プログラム(WRP)、野生動物保護プログラム(WHIP)、牧場保全プログラム(Farmer Ranchland Protection Program)に当てられたほか、2003年には、これらニューヨーク、ウェスト・バージニア、ペンシルベニア、メリーランド、デラウェア、バージニアの6つの州、ワシントンD.C.で、この3プログラムの他に9つのプログラムで、約2900万ドルが支出されたとのことである。

なお、NRCSによると、チェサピーク湾環境復元計画においても、情報源が農業団体か環境団体かによって、データが異なり、解釈が変わるようなことが起こっているという。2004年8月のワシントン・ポストでチェサピーク湾に関する記事が出たときも、様々な情報源からデータが引かれ、独自の解釈がなされるということが起きた。農業調査局(ARS)は信頼し得る情報源であり、土地付与大学(Land-Grant University)の情報も信頼が置かれているが、EPAは、一般的には中立の立場で情報を出していると思うが、近年やや問題も生じ、数字の解釈が飛躍することがあり、農業問題を論じるデータとして適さない場合もあると指摘している。クリントン政権の末期にEPAと他の省庁の関係において、協力して取り組もうとする動きが始まり、ブッシュ政権への移行によっていっそう協調的になったといわれるが、担当者レベルでは、データの信頼性問題という基本的なレベルで、しっかりとっていないことをうかがわせるものである。

## 4. 協定書の締結

### 4-1 1983年協定

チェサピーク湾環境復元計画に関する最初の協定は1983年12月に結ばれている。この協定は、総額2,700万ドルをかけた6年間の調査と1年間の検討結果を受けて結ばれた。協定内容は、次の4項目からなっている。

- ① EPA、メリーランド州、ペンシルバニア州、バージニア州、及びワシントンD.C.は、協力して環境復元計画に取り組む。
- ② チェサピーク湾実行評議会(Chesapeake Executive Council)を設置する。
- ③ 実施委員会(Implementation Committee)を設置する。
- ④ アナポリス<sup>4</sup>に連絡事務所を設置する。

1983年に締結された協定は、調査と検討に7年間をかけたものとしては、実に簡単なもので、計画を発足させるのに必要な事項だけが書かれている。しかし、この協定が、その後の1987年協定、2000年協定につながっていく第一歩になった。

---

<sup>4</sup> アナポリスは、ワシントン郊外にあるメリーランド州の州都。

## 4-2 1987年協定

1987年の協定では、次の8つの目的（Goal）が掲げられた。

- ① 生物資源、その生息環境、生態系を復元保全すること。
- ② 湾の生物資源をサポートするための必要な水質条件を満たすため、施設汚染源及び非施設汚染源からの汚染流入量を減少させ、コントロールすること。
- ③ チェサピーク湾流域の人口増加と土地開発による環境への悪影響に対する計画を立て管理すること。
- ④ チェサピーク湾のシステム、直面する問題、湾を復元させる政策・計画に関する市民の理解を一層進めること。また、湾の資源に対して個々人が責任を持ち管理することが必要であることを教えること。
- ⑤ 湾に影響を与える政策決定や計画に市民が参加する機会を増やすこと。
- ⑥ 湾やその支流における市民の娯楽の機会を増やすこと。
- ⑦ チェサピーク湾システムの管理に向けた総合的・共同的で調整の取れたアプローチを支援し、管理すること。
- ⑧ 長期的な成果を得るために必要な管理と支援をコミュニティに提供すること。

これらの目的に対して達成目標（Objective）が述べられ、目的を達成するための合意事項が記載されている。特に、②の目的の中で、2000年までにチェサピーク湾の主な河川の窒素・リンの流入量を40%削減することが掲げられたことが1987年の特徴である。後に述べるように結果的には、この数値目標は達成されなかったが、この目標を掲げたことの持つ意味は、非常に大きい。1983年は、この計画の公的なスタートとして評価されるが、1987年は、数値目標を掲げたという点で画期的であるといえよう。なお、1992年にすべての河川で、栄養素や堆積物の対策を講じるための戦略である「支流戦略」（Tributary Strategy）を設けるための改正がなされている。

## 4-3 2000年協定

関係者は、2000年協定の作成は、大変な作業であったとしている。協定内容が多岐にわたっていることに加えて、年次別に達成すべきことが数値目標で示されている。このような目標の設定も、達成すべき事項についてまず合意を得ることが必要である上、年次数値目標については、達成可能かという問題を含んでいることから合意に達するためには、困難な過程を伴ったであろうことは、容易に想像できる。

## (1) 合意に向けての関係者の努力

調査で聞き取った内容の概要を述べる。

- ① 委員会のテーブルに出席者が席についたとき、「環境汚染に立ち向かわなければならない」ということだけが共通した認識であった。この認識から、2010年までに一定の面積の土地を緩衝地として確保する、といった目標の設定に至るまでには、遠く、困難な道のりがあった。
- ② 1987年の協定から歳月が経っていたので、内容をレビューし、それを受けて必要な指標を洗い出し、期限を設定するようにした。1987年協定の最大の目標は、2000年までに窒素とリンの流入量を40%削減することであった。各リーダーは、対応を迫られたが、同年までには目標が達成できないことが明らかになってきた。
- ③ 環境汚染に立ち向かわなければならないという漠然とした目標を形に変えていくために、まずワーキングペーパーを作成することから始めた。例えば、窒素の基準を設定するために、ワーキングペーパーで、既存の窒素の基準がないこと、基準の設定でどのような効果が得られるかなどを明らかにした。すべての原案をまとめた資料は、分厚いファイル2冊分になった。
- ④ 協定締結の18か月前から会議を開いて検討してきたが、膨大な量の協定内容すべてに合意を得ることは非常に困難な作業であった。まず各項目について議論を行い、共通の認識を得てからワーキングペーパーを作成する。ワーキングペーパーで使用われた言葉一つひとつに至るまで修正が完了して初めて、協定の原案が発表された。つまり、原案の段階で、すべての参加者が内容に合意していなければならない。
- ⑤ 合意に至るまで、内容に不満のある出席者によって、会議の雰囲気が悪化してしまうことがないよう、会場選びから3時には必ずクッキーを出すことまで、会議の設定や進行に細心の注意を払った。
- ⑥ 委員会は、膨大な量の協定内容のどれにおいても、策定過程から締め出されたと感じる人々がいないようにすることが求められた。すべての人が策定に参加してこそ、内容への理解が得られるといえるからである。
- ⑦ 協定内容に関しては、非常に細かい部分まで反対意見が出た。委員会が終了する頃には、可能な限り明確な条文を書くことだけに集中した。
- ⑧ 野心的ともいえる目標を掲げた文書に連邦政府と州政府双方から同意を得ることは非常に難しかった。最終合意を得たことは驚異的でした。しかし、目標の水準については、あまり高い目標を設定し、現実には達成できなさそうであるとみられると一般市民の信頼を得られなくなってしまうおそれがある。高ければいいというものはない。

## (2) 2000年協定の5つの目的

2000年協定は、次の5つの目的からなっている。

- ① 生物資源の保護及び復元
- ② 重要な生育環境の保全と復元
- ③ 水質の保全と復元
- ④ 健全な陸地の利用
- ⑤ 管理者としての自覚とコミュニティの参加

農業・畜産業との関係が深い、③の「水質保全と復元」について、どのような目標が設定されているか、その概要をみることにする。

窒素・リンの2000年の達成目標は、達成されなかったが、この点に関しては、削減割合を下げることも、上げることもせず、そのまま継続されている。また、すべての事項について目標が数値化されているわけではないが、具体的に書かれている。

(栄養素及び堆積物)

- ① 1987年に合意された栄養素の40%削減目標、及びポトマック川南部の支流地域について採択された諸目標を達成し、維持する努力を継続すること。
- ② 2010年までに、チェサピーク湾を水質保全法に基づく「汚染水域リスト」から抹消するために、チェサピーク湾と同湾に流入する河川の感潮部分の栄養素と堆積物に関する諸問題を是正すること。

(化学汚染物質)

- ③ すべての管理可能な発生源からの化学汚染物質の流入を削減し、あるいは、排除することによって、同湾に生息する生物資源と人間の健康にとって何の毒性も生物濃縮性による影響も及ぼさないようなレベルにまで、無毒水域化するという1994年の目標を達成する。
- ④ 2000年秋までに、必要に応じて、以下の事項に焦点を当てて、「チェサピーク湾全流域の毒物削減・防止戦略」の再評価と改定を行う。
- ⑤ 汚染防止対策、及びその他の自発的方策の継続的改善を通じて、大気汚染源を含む、施設汚染源からの化学汚染物質の排出をゼロにするよう努力する。特に、2010年までに、持続性、又は、生物濃縮性のある毒物が混合する水域をなくす。
- ⑥ チェサピーク湾の農薬負荷の増大を促している可能性が高い地域における総合的な有害生物管理や個別有害生物管理に関する「最高の実施例」に的を絞った教育や普及活動を実施することによって、チェサピーク湾に対する潜在的な農薬汚染リスクを減少させる。

(都市水域に対する優先措置)

- ⑦ 湾流域における都市河川の復元モデルとして、アナコスティア川、バルチモア港、エリザベス川、及びそれらの流域の復元をサポートする。
- ⑧ 2010年までに、ワシントン D.C. は、流域パートナーと協力して、健康に対する市民の危惧を解消し、本協定書、及び過去に締結された協定書に記載された生物資源、水質、及び生育環境に関する目標を達成するために、アナコスティア川に対する汚染物質の負荷を削減する。

(大気汚染)

- ⑨ 2003年までに、大気中の窒素化合物や化学汚染物質がチェサピーク湾の生態系に及ぼす影響を精査し、当該汚染物質の削減目標の設定を支援する。

(船舶からの排出)

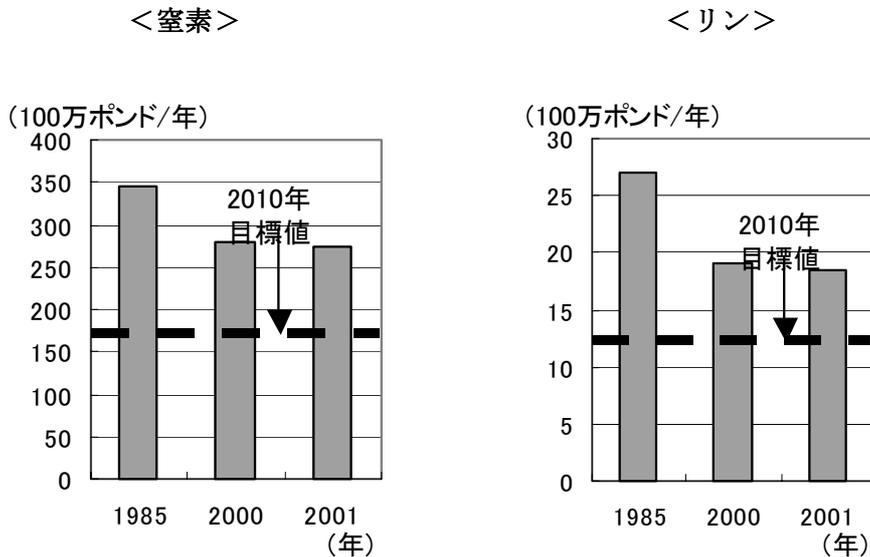
(省略)

## 5. 目標の設定と達成状況

チェサピーク湾環境復元計画では、1987年の協定で、同湾に流入する窒素とリンの量をともに目標年の2000年までに40%削減する目標が掲げられた。2000年の協定締結に向けた作業の中でもこの目標値が議論されている。環境復元計画に限らず、設定しようとする目標の水準については、困難を伴うことが多い。つまり、意欲的な目標水準にするか、達成可能な水準にするかという選択である。教科書的に言えば、意欲的で、かつ達成可能な水準ということになるだろうが、現実問題は、教科書のようにはいかない。

1987年の協定では、科学的データに基づいて窒素・リンの削減目標として40%の削減必要であるということになったが、湾の復元保全にとって必要な削減目標値を設定するに当たって、それまでの15年間に得た科学的データが判断の基礎になっている。目標値については、CBPOでは、「高過ぎず低過ぎず、適切に設定できたと考えている」と述べている。「2000年協定の中にも、達成されつつある目標もあるが、2010年には、間に合いそうにない目標もあるが、協定で目標値を設定していることの意義は、人々を前に動かし、目標に向かって活動を持続させていく点で大きいものがある」としている。

図4-6 窒素・リンの削減目標（2010年）



CBPO では、「目標値の設定水準については、①十分高めに設定し、より積極的な活動を促すものと、②長期的に湾の復元保全に必要と思われる活動を持続させるもの、の2つがある。窒素に関する目標値については、今後7年間で、1985年の活動開始以来、これまでに達成してきた削減量の2倍を削減しなければならない。この目標は、湾を健全な状態に戻すために必要である、ということは人々に理解されている。窒素・リンの削減目標は、湾における安全な水質、動物の生育環境を取り戻すための手段である、という認識こそが最も重要である。削減目標は、湾が必要としており、目標とすべきものとして定められたものである。2010年には間に合うと思うが、まだ達成できるという確証はない」と述べている。

チェサピーク湾環境復元計画では、目標値は、活動の成果を評価するための目標値ではない。目標値は、多くのパートナーと協働していくためのものであって、しかも科学的データに基づいて設定されたものであるとパートナーに受け入れられている。

ところで、2003年の降雨量は通年に比べ多く、湾への雨水の流入量は、記録の上で2番目に多い年となった。このため、最大規模な酸素欠乏が発生し、汚染物質の流入量も通年の2倍になり、湾の生態系に大きな影響を及ぼした。2003年の評価をみるため、CBPOでは、現在、データを2種類の方法で分析しているとのことである。一つは窒素・リンの水中濃度を見る方法、もう一つはコンピュータでモデル化し、天候の影響を除外する方法である。2003年に窒素・リンの流入量が大幅に増加し、目標値はおろか、1985年の現状値を上回ったようであるが、だからといって活動の効果がなかったと結論づけているわけでない。また、単に気象が原因であるといって済ませているわけでもない。

## 6. 立法府及び高官の関与

### 6-1 立法府の役割

チェサピーク湾委員会（Chesapeake Bay Commission, CBC）のメンバー構成、活動は、次のとおりである。

#### <メンバーの構成>

CBC は、バージニア州、メリーランド州、ペンシルベニア州の立法府を代表する組織である。CBC は、各州議会の上院、下院の議員がメンバーであるが、3州の知事もメンバーになっている。知事の場合は、内閣局長官（局長）レベルの非常に高い地位の役職者を指名し派遣することができる。また、これらの他に3州から有識者が一人ずつメンバーになっている。

#### <CBCの任務>

CBCの任務は政策の形成である。3州の法律について、また地域における解決策について協議する。教育計画を指導したり、PR、キャンペーンを実施したりすることはない。チェサピーク湾環境復元計画のパートナーとして、スピーチを行い、学校で計画を説明することはあるが、例外的な活動である。CBCは、3州の議会の合同事業体であり、1つの州のルールだけでコントロールされることはない。

#### <活動の事例>

CBCでは、より良い政策、つまりは良い法律や規則につながることを期待して、問題を明確に分析したレポートを作成するようにしている。一つ例をあげると、チェサピーク湾に生息する貴重な種の一つであるワタリガニに関するレポートがある。ワタリガニ対策については多くの疑問点があり、政府内であっても、生息状況が良好なのか悪化しているか、意見が分かれていた。2003年になって、生息状況は良好であるということが分かったので、CBCは、29名の研究者の協力を得て、ワタリガニの生息域について、事実のみを記述したレポートを発行した。現在、州議会に「現行の厳しい規制を緩和してほしい」という要求が出されているが、このレポートは緩和するか、どうかといった判断に大きく影響するだろう。この例のように、CBCでは、生息状況が良好であるということが判明すれば、捕獲緩和に向けた取組みも行う。

#### <レポートの作成>

このレポート作成に当たって、CBCは何回もミーティングを開いた。議論を活発にするためにファシリテーターの役割を果たした者もいる。科学者達の複雑な内容の意見の中か

ら、共通するメッセージが得られた。29名もの意見が合意に達するのはとても難しいことである。CBCでは、科学者のメッセージをレポートにまとめて、各科学者に送り、科学者が言いたかったことと、CBCが書いた内容が一致しているかを確認した。このようにして、一つの共通するメッセージを得ることができた。CBCは議員に主張を訴える方法は知っているが、科学者達の協力がなくては、このメッセージのような内容の主張は作り出せなかっただろう。非常に良いパートナーシップであった。

#### <州議会議員の理解を得ること>

この20年間、法律を制定する動きは前進したり、停滞したりの繰り返しである。常に前進できるとは限らないが、制定できる機会を捕らえることが重要であると思っている。一方で、このようなレポートを作成することで、ある流れを作ることができる。情報を提供し、人々の意識を少しずつ変えていく。例えば、酸欠の事例では、様々な教育を通して、人々に、どのようにして湾の酸素量が大幅に減ったかを理解してもらう。多数の人々、特に州議会議員に状況を理解してもらわないことには、事態は前進しない。

#### <資料の性格>

CBPOとCBCが作成し発行するものは、内容、形式ともに異なる。組織によってコミュニケーションの方法が様々に異なるというのは、重要なことである。

## 6-2 知事の姿勢

チェサピーク湾環境復元計画に対して、近年、知事レベルの関心が薄らいでいるとのレポートがある。このことについてCBCでは、「いくつかのレポートの背景として、ここ数年の政治的な交代があると思う。例えば、バージニア州知事は共和党員が続いていたが、民主党員となり、メリーランド州知事はこれまで民主党員が多かったが、共和党員になっている。指導者は交代したが、計画関連の州予算の削減はされていない。逆に、メリーランド州知事は、今年チェサピーク湾復元基金を設立した。各家庭から毎月水道料金に2.5ドルを追加徴収し、これを排水処理施設の稼働に使い、水質の向上を図ろうとしている。バージニア州知事は積極的に計画に参加し、連邦政府の助成プログラムの導入件数を増加させた。また、ペンシルベニア州知事も決して消極的ではなく、農業関連の環境プログラムを導入した。3人の知事は、環境保全策に必要な資金と現行予算と間には、ギャップがあることを理解していると思う」と述べている。

ペンシルベニア州知事に関しては、「決して消極的ではない」という、弁明的な表現が用いられたが、同知事に関しては、州内の地方自治体（タウンシップ等）が農業活動の規制において州法による規制よりも強い規制をしようとすることを禁止する法案が州議会でも可

決されたが、同知事は、これに拒否権を発動して、ニューヨークタイム紙から高い評価を得た人物であることからみて、レポートが書かれた背景の人物としては考え難い。

しかし、次のようにも述べている。「この 20 年間、環境復元計画への対応姿勢は、知事によって積極的であったり、なかったり、波があったと思う。環境復元計画に反対する、という体制は一度もないが、どの位熱心であったかは、時期により、知事により違う。現在の状況は中位であると思う。渦鞭毛藻類の異常繁殖では、この藻が人間の記憶喪失をもたらすという噂が出て、人々はパニックになってしまい、何かの対策が必要である、という状況になった。藻の場合は、農用地における栄養素の過剰残留が理由であるということになり、農業を規制する法律が制定された。一方、メリーランド州知事は、排水処理施設の能力を向上させるための画期的な法律を制定した。人々が藻の恐怖におびえている状況は、知事にとっては政治的に危機的な状況であり、打開する必要があったのである。この問題に関しては、酸欠問題は、湾のかなり広い範囲で、生物が棲息できない環境となったことで、一般市民の間で、なぜそのような海域が発生したのかということに関心が高まった。その原因として、排水処理が十分でないことが影響していることを州民が理解したことが、州民から毎月 2.5 ドルを徴収することを内容とする法律の制定の支持につながった。汚水処理タンクシステムを採用している農家には、この徴収した費用から、排水処理施設の運転だけでなく、基金を作って、農用地にカバー作物を植えることにも利用する、と説明した。彼等は自分達にも直接法律の恩恵があるということによって理解を示した」と述べている。

### 6-3 チェサピーク湾委員会の農業問題への取り組み

CBC では、農業問題にも取り組んでいる。取り組みの概要は、次のとおりである。

- 1) チェサピーク湾の流域内には、全米でも有数の大規模養鶏業があり、国立公園のあるシェナドア山脈は、3 大養鶏地域でもある。
- 2) 農業が富栄養化の最大要因となっているペンシルベニア州のメンバーは、食品添加物であるフィチン酸分解酵素に興味を持っている。鶏にこの酵素を与えると、食物中の栄養素の吸収率が高くなったと聞き、オランダに調査団を派遣した。この酵素を使用することによって、鶏に与える餌の量も減らせ、鶏の排泄物の量も減らしたからである。このことは、環境への影響を少なくすることができることになり、また、餌購入量を減らし、農業者の金銭的負担も減少させることができる。実際にフィチン酸分解酵素を使用することによって、環境汚染予防に効果があることが判明している。
- 3) CBC は、連邦政府に国内でのフィチン酸分解酵素使用許可を申請した。調査の結果、現在までに 16% の栄養素削減が達成されている。非常に大きな成果が出ているが、コストはかかっていない。現在、養豚、肉用牛についても飼料に添加して調査を行っており、

小型反芻動物（羊・ヤギなど）についても調査を開始している。

- 4) CBC は、もっとも費用効率のよい「最高の実施例」は何かということに注目している。環境保全対策に使用できる予算は限られているので、最小限のコストで最大限の富栄養素処理するにはどのような管理運営が効果的かを探る必要がある。飼料作物については、とうもろこし、大豆、麦などを改良して、栄養素を吸収し易い品種を作る試みがなされている。作物の遺伝子操作と飼料添加物の双方からこの改良がなされようとしている。
- 5) 仮に、CBC のメンバーから農業者に規制を通じて富栄養素の削減を要求することを求められたら、躊躇するだろう。しかし例にあげた内容は、議員も農業者へ実施を促すことが可能なものである。従って、この例は、躊躇することなく実行することのできる事業の例といえる。
- 6) 現在、農業者に肥料の過剰使用が、湾の富栄養化の主要な原因となっていることを理解してもらうための教育を行っている。農業者には、悪事を働いているかのように言われる、と強い抵抗があるので、慎重に説得しなければならない。地域で農業が盛んであるのは素晴らしいことで、欠かせない産業であるが、施用する肥料が汚染の原因となっているということは理解してもらわなければならない。

## 7. 地方自治体の取組み

チェサピーク湾環境復元計画に対する 3 州とワシントン D.C. や NPO 等については、これまでみてきたように、積極的に取り組んでいるということがみられるが、地方自治体と総称されるカウンティ（郡, County）やタウンシップ（町, Township）、シティ（City）、ボロー（Borough, 区）に関しては、必ずしも取組みが活発であるとはいえない。チェサピーク湾流域には、1,650 以上の地方自治体があるが、これらの地方自治体では、土地利用、風水害防止、上下水道の運営について権限を有していることから、環境復元計画を成功させるためには、地方自治体に対して積極的な取組みを求めることが必要であると認識されている。

3 つの諮問委員会の一つである「地方自治体諮問委員会」（Local Government Advisory Committee, LGAC）が設立されたのは、1988 年であり、他の市民諮問委員会（CAC）と科学・技術諮問委員会（STAC）よりも 4 年遅れて発足している。カウンティやタウンシップ等の積極的な関与が必要であることから LGAC を設立して、州政府を通じた働きかけだけでなく、直接働きかけることになった。

チェサピーク実行評議会は、地方自治体に対する働きかけを強化するため、1995 年に「地方自治体パートナーシップ計画」（Local Government Partnership Initiative）を、また

1996年に「地方自治体参加行動計画」(Local Government Participation Action Plan)を決定している。

しかし、関係者の努力にもかかわらず、地方自治体の取組みを活発にしようとする動きは、成功しているとはいえない。このこともあって、2004年の夏までLGACの事務局的な役割を務めていた「市・郡マネジメント協会」(International City/County Management Association, ICMA)が退き、実質的にチェサピーク湾同盟(ACB)が事務局を務めることになった。成果をあげることが出来なかった組織・スタッフは、交代を求められるのである。

### 7-1 地方自治体の役割

CBPOでは、「地方自治体対策は、チェサピーク湾環境復元計画にとって最大の課題の一つである。1,650の地方自治体のすべてとコミュニケーションを取るのは大変難しいが、2000年協定に記載されている多数の目的を達成するには、地方自治体との連携体制を改善する必要がある。土地利用の線引き、学校建設、道路敷設などは、地方自治体の決定事項である。このため、地方自治体とより良い関係を築かなければならない。現在実施中のプログラムの多くは、連邦と州政府の連携に基づく計画であり、地方自治体との連携は、州政府主導で行なわれている。例えば、環境復元計画では、2000年チェサピーク協定によって州政府に対して地方自治体と連携すること、目標達成の協力を地方自治体から得ることを求めている。しかし、地方自治体にとっては、環境復元計画に関する活動は資金なしでの義務的な任務となっており、規制が存在しないのにどうして守らなければいけないのか、という意見が多いという調査結果もある」と述べ、依然として、どのように地方自治体を巻き込んでいくかが大きな課題であることを認めている。

### 7-2 地方自治体諮問委員会の活動

地方自治体諮問委員会(LGAC)は、州知事がそれぞれ6名ずつ指名するメンバーとワシントンDC市長が指名する3名のメンバーによって構成されている。事務局スタッフは3名で、コーディネーター、副コーディネーター、管理事務員である。現在のコーディネーターは、ペンシルベニア州政府に勤務したことがあり、地方自治体に関する経験が豊富なことが買われた。副コーディネーターは、チェサピーク湾計画事務所に勤務していた経験を活かせることが買われた。いずれの人事も前任のICMAではできなかったことを新しい事務局体制を敷くことによって、実現しようとするものである。

予算総額は年間 14 万ドルで、スタッフ給与、計画、設備費、会議費などに当てられている。この予算とは別に、ベイ・ログインの発行に 2 万ドル、ピア・マッチ自治体交流計画に 8 千ドルが使用されている。なお、副コーディネーターについては、EPA が出す資金によって ACB が雇用し、LGAC で働くという複雑な雇用形態がとられている。

LGAC が実施している事業として、「ベイ・ログイン」の発行と「ピア・マッチ」がある。それぞれの事業の概要を紹介する。

「ベイ・ログイン」(Bay LOGIN) の LOGIN は、“The Local Government Information Network” の略語である。ベイ・ログインの対象者は、地方自治体であり、ニュース・フラッシュ (News Flashes)、ニューズレター (The Newsletter)、質問 (Queries)、調査 (Surveys)、地方自治体優良事例集 (Local Government Best Practices) を提供している。

当然のことではあるが、現在の担当者は、「従来のベイ・ログインは、ユーザーフレンドリーではなかったために、あまり活用されていなかった。このため、内容の刷新を図っている。編集には、2 人の担当者が当たり、このうち、1 人は、HTML の専門家、もう 1 人は、他の LGAC スタッフの意見を取り入れながら、編集に当たっている」と説明している。

「ピア・マッチ」(Peer Match) は、金賞又は銅賞の共同体賞を受賞したことのない地方自治体に、受賞自治体と交流してもらうことを目的としている。地方自治体同士で、お互いから学び取ってもらうことが目的で、州・連邦政府などによる一方通行の説明よりも、関心を持ってもらえるだろうという狙いである。

また、共同体賞の選定は、かつては EPA の助成金担当者によってなされていたが、現在は LGAC のスタッフによって行われている。

## 8. 規制と自発的取組み

環境の復元に当たって、規制による方法と自発的な取組みによる方法のいずれの方法を採用するかについて、聞き取り結果を総合的にみると、次のようになる。

1) チェサピーク湾環境復元計画では、1987 年協定で、窒素、リンの湾への流入量を 40 割削減するという目標を立てた。この目標は、同協定の目標年次である 2000 年までには、達成できなかった。2000 年協定で、2010 年までの目標値とされ、削減目標は、維持され、引き継がれている。

この目標を達成するために、1992 年にすべての河川で、栄養素や堆積物の対策を講じるため、各州に配分された富栄養素削減目標を達成するための戦略として「支流戦略」(Tributary Strategies) を加える改訂が行われた。この戦略には、「最高の実施例」も

含まれている。非常にハードルの高い内容である削減目標を達成するために、地方自治体における取組みが重視されてきている。

- 2) 農業者や産業が窒素・リンの削減に取り組むことに対して、州レベルで支援がなされ、教育などが行われている。現在、関係者の自主的な取組みを促す方法がとられているが、かけ声だけで推進されているのでは、もちろんない。州単位に窒素・リン削減目標数値が配分さ、郡や市ごとにも取組みを指示することになっている。しかし、現在のところ、農業者には、どのようなことができるかといった一般的な情報を提供している段階である。
- 3) チェサピーク湾環境復元計画が自発的な計画であるが、水質保全法では、チェサピーク湾は「汚濁水源リスト」に記載されており、同法によって強制的措置を取ることが可能である。環境復元計画では、2010年までの汚染物質削減とリストからの離脱を目指しているが、もし2010年までにこれが達成されなかった場合、湾は、各河川を対象、汚染物質ごとに最低負荷量を割り当てる TMDL 規制の対象となる。現在、多くの参加者が得られているのは、すべての活動が自発的なベースで実施されていることによる。
- 4) 規制による環境管理とチェサピークのような自発的な活動による管理とでは、どちらの費用効果が高いかは、「費用効果」の定義によって回答が変わってくるし、規制対象によっても変わってくる。環境汚染源を規制する場合に関しては、自発的な計画では、例えば農業者に自発的に活動してもらうために、政府は多額の費用を投じなければならないことになる。チェサピーク湾に限らずアメリカでは、環境汚染源として農業があげられることが多い。農業者は、連邦・州政府から資金提供を受けて、環境汚染の削減に取り組んでいる。

しかし、他の産業や污水处理業に関する規制は、政府からの支援は受けていないことが多い。最近になって、メリーランド州政府のように污水处理施設の改善を支援し、窒素削減に効果を上げようという動きが出てきたが、このような支援策は、まだ珍しい例である。

- 5) チェサピーク湾環境復元計画では、すべての州が同じテーブルに集い、自発的に行う政策について協議する。例えば、窒素・リンの40%削減という目標や、2010年までに森林緩衝地を増やす目標といったことを協議の場を通じて、合意するようにしている。しかし、州では規制することで活動を進めよう、と決定することもある。環境復元計画は自発的であるという強いイメージがあるが、これは計画の基礎的なパートナーシップの部分に限られる。各州は計画の協議の場に集い、自発的な政策を決定するが、どのように取り組むかは、各州に委ねられている。州内の取組みにまで他の州が干渉することはない。このような形をとることで、パートナーシップも存続している。

## 9. チェサピーク湾浄化活動における教訓

2000年協定を立案する責任者であったチェサピーク委員会(CBC)のアン・スワンソン女史は、チェサピーク湾浄化活動から得た教訓を次の12に整理している。

- ① 理論と精緻な知識，モニタリング，モデル作成を結びつけた総合的な科学研究を開始すること。
- ② 可能な限り最も高いレベルの指導者を巻き込むこと。
- ③ 明快で，力強く，具体的，総合的，測定可能な目標を採用すること。
- ④ 広範囲な分野からの参加を促すこと。
- ⑤ 組織的な協力を得るためインセンティブと手法を提供すること。
- ⑥ 市民に情報を提供し，市民を巻き込むこと。
- ⑦ バランスの取れた運営ツールを採ること。
- ⑧ 自然再生や汚染減少措置を取る前に汚染防止策を選ぶこと。
- ⑨ 小規模で科学的理論や管理方法をテストすること。
- ⑩ 政府機関の統合に力を入れること。
- ⑪ 目標と進捗状況を定期的に再評価すること。
- ⑫ 成果を示し，広く伝えること。

アン・スワンソン氏は，②の「可能な限り最も高いレベルの指導者を巻き込むこと」に関して，次のように述べている。

「最上位レベルのリーダーシップを巻き込むには，いくつかのポイントがある。

一つ目のポイントは，どのような機関においても，リーダーは時期が来れば交代するので，そのときどきのトップレベルのリーダーに常に参加してもらえるような体制が必要である。そのためには，どのリーダーの権限よりもプログラムを大きいものにする必要がある。そうしておかなければ，あるリーダーが去ったときにプログラムそのものも崩壊してしまうからである。このため，チェサピーク湾の場合は，プログラムの開始時に，非常に強固な組織の枠組みを作った。

プログラムの開始以来，3つの協定が結ばれた。それぞれ，当時のリーダーによってサインされているが，協定の効力はリーダーの権限を超えるものであり，サインしたリーダーが辞任しても，協定は有効なままである。新しいリーダーによって，協定の政策を受け継がれるということは，非常に重要である。リーダーが交代し政策が変換してしまうことによって，管轄下の地方自治体までもが政策変換を強いられる，という混乱は，チェサピーク協定では起こり得ない。リーダーがよっぽど積極的に活動しない限り，協定の内容は変わらない。

二つ目のポイントは、リーダーシップは様々なレベルで存在するという点である。CBCの事務所内のリーダー、また、外では知事から、地方の釣り人グループのリーダーに至るまで、様々なレベルのリーダーシップを強化することが重要であるかもしれない。チェサピーク湾でも、問題によって、最も重要な当事者は異なってくるし、いろいろな原因によって、リーダーシップも変わってくる。20年前に遡って、チェサピーク協定がどのリーダーによって始められたか、いちいち確認することには意味がない。設立当初と現在では、リーダーの顔ぶれはもちろん全く違う。現在、リーダーシップを取り得る立場にある人によって、活動が推進され、継続していくことこそが重要である。

スワンソン女史は、すべてがうまく機能しているわけでもないとして、議会の説得できなかった例として、次の例をあげている。

- 1) 環境活動家は、計画内容への抗議を常にしている。問題について協議するとき、様々な分野から考察がなされるが、科学は分野の1つに過ぎない。しかし、確固たる科学に基づいた意見は、反論し難く、有効である。データがなければ、説得力のある主張はできないが、科学に基づくことが最も重要であるとは、必ずしもみなされていない。議会での決定には、経済要因に主に基づき、科学的根拠が弱いものもある。
- 2) カニの許可申請が一例である。我々がカニの捕獲許可取得を申請した理由は、カニをレジャーとして捕獲する人々のデータを所有していたからである。科学的なデータは、カニの捕獲許可が必要であることを示していた。
- 3) カニの捕獲許可申請は、健全な科学が活かされた例ではない。結果的には、許可なしで一人2ダースまでカニを捕獲でき、それ以上獲りたい場合のみ、許可が必要というものになった。実際には、家族全体で2ダース取れば十分である、と思っている人がほとんどであるが、議会の決定は、科学的な要求よりも、カニを獲るといふ文化の継続をより考慮したものとなった。
- 4) 捕獲量の多い人を監視する、という意味では科学の要求に一部だけ応えた形である。2ダースという数値は、議会が適量と判断した数字で、科学に基づいていない。議会が法律や政策を検討するときには、様々な分野が考慮され、科学はその一つに過ぎない、ということを示す例である。
- 5) CBCはカニの捕獲者は年間5ドルを払う、という許可取得を要求したが、その内容は却下され、1人で2ダース以上、という現実にはあり得ないほど大量に捕獲する人だけ許可が必要、というあまり意味のない許可が決定してしまった。

## 第2節 CALFED 計画

米国カリフォルニア州サンフランシスコ湾の奥に広がるベイデルタ地帯は、経済、生態系、都市生活、農業など、多数の利害が衝突する場となっていた。

CALFED 計画 (Bay-Delta Program, 連邦・州政府ベイデルタ計画) は、カリフォルニア州政府と連邦政府が提携して取り組む計画 (プログラム) である。その基礎は、1994 年にカリフォルニア・ベイデルタ協定が州政府と連邦政府の関連省庁、各ステークホルダーによって調印されたことに始まる。環境影響調査を実施し、その結果を基に、数々の説明会、パブリックミーティング、パブリックコメントなどが実施され、2000 年 8 月に「決定事項」 (Record of Decision) として同計画の実施に関する方針が取りまとめられた。

この CALFED 計画で注目されるのは、農業サイドと環境保全サイドの対立は、依然として解消されていないといわれるものの、以前のように裁判に訴えるという動きや、妨害活動がなくなっていることである。また、CALFED 計画の実施の第一ステージである 2000 年から 2007 年の間は、大規模なインフラの整備は行わないことを決め、インフラ事業の必要性を慎重に見極めようとしている。CALFED 計画は、時間をかけて、科学的な調査の実施、環境保護団体、水利関係者、農業者、その他州民との意見交換を行っており、このことによって同計画が実施段階に入って、裁判で係争するといったことは生じておらず、同計画の安定性・継続性が高まっている。

### 1. CALFED 計画の成立と発展

米国カリフォルニア州サンフランシスコ湾の奥に広がるベイデルタ地帯は、ここ数十年の間、経済、生態系、都市生活、農業など、多数の利害が衝突する場となっていた。その結果、野生動植物の減少、稀少動植物の絶滅の危機、漁業資源の減少、水質の悪化、デルタ地帯の地盤沈下、デルタの堤防決壊の危険といった問題が生じるようになった。

CALFED 計画は、市民、連邦政府の省庁、州政府の省庁が連携し、ベイデルタ・システムの管理と保全に取り組む大規模な市民参加型の計画である。同計画は、生態系や水質、水資源供給システムの管理と保全、水路の確保など、ベイデルタ・システムに関する長期的な解決策を作成し、それを実行しようとするものである。CALFED 計画の運営は、連邦政府・州政府の関係省庁、一般市民によって行われており、政策決定者で決めるのではなく、市民レベルの意見も反映されるシステムになっている。

CALFED 計画は、1992 年 12 月にカリフォルニア州政府が水資源政策審議会 (Water Policy Council) とベイデルタ監視委員会 (Bay-Delta Oversight Council) を設置したことに

始まる。翌年 1993 年 9 月には、連邦レベルでベイデルタの資源保護と管理に関する決定を調整するための「連邦エコシステム理事会」(Federal Ecosystem Directorate)が設置された。

1994 年 6 月には、こうした連邦レベルと州レベルでの取組みを調整するため、クリントン大統領とウィルソンカリフォルニア州知事は、ベイデルタに関する枠組み協定(Framework Agreement)に合意し、連邦政府と州政府が連携してベイデルタ保護のために水質基準を設定し、「州水利プロジェクト」(State Water Project, SWP)と連邦政府の「セントラルバレー・プロジェクト」(Central Valley Project, CVP)を協調して行うことを決めた。そして 1994 年 12 月には、ベイデルタの監督・資源の管理に責任を負うすべての連邦レベルの省庁と、州レベルの省庁がカリフォルニア・ベイデルタ協定(California Bay-Delta Accord)に署名した。この協定に従い 1995 年 6 月に、連邦レベルと州レベルの省庁の協力による CALFED 計画が発足した。

1995 年 7 月から 1996 年 7 月の約 1 年間に、ベイデルタ地帯に関する問題についての長期的な解決方法を策定するため、30 以上のパブリックミーティングやワークショップが開催され、多くの州民が参加した。連邦政府と州政府の協力関係の構築が CALFED 計画発足のきっかけとなったが、CALFED 計画の基本的な理念は市民からの情報・意見を活かして策定されたといえる。

2002 年 11 月には、住民投票事項 50 号 (Proposition 50) が成立し、3 カ年の計画実施に対する資金が提供されることになった。更に 2003 年 1 月には、カリフォルニア・ベイデルタ局 (California Bay-Delta Authority, 以下、「ベイデルタ局」という。) が設立された。

ベイデルタ局幹部の一連の説明は、水の利用や環境保全等に関して州政府を相手とする訴訟が頻繁に行われていたベイデルタ地域において 1992 年に始まる取組みが成果を収め、政策や事業・計画が安定化した原因を把握する上で参考になると思われる。

第一は、1994 年にカリフォルニア湾デルタ協定が州政府と連邦政府の関連省庁、各ステークホルダーによって調印され、CALFED 計画の基盤となったことである。協定では、計画の実施に向けて必要となる事項を文書化した。文書では計画の目的・内容をまとめ、関与する部局の責任内容を明確にした。

第二は、カリフォルニア州議会が、計画実施のための組織結成を認可する法案を可決し、カリフォルニア・ベイデルタ市民諮問委員会 (California Bay-Delta Advisory Committee, CBDA) とその下に小委員会が設置されたことである。CBDA は、2000 年 8 月に取りまとめられた「決定事項」(Record of Decision, ROD) に基づき、2003 年 1 月に発足した

が、組織内容を確定するのに3年を費やしたことになる。州議会によって多くの内容が付加された。CBDAは州政府に所属する組織で、任務はCALFED計画の実施状況を監視することである。計画した内容やスケジュールが計画どおりに進行しているかを検討し、毎年、主要な進展状況を記載した報告書を発行している。の二つを上げている。

また、同幹部は、現在の取組みに関して次のように述べている。

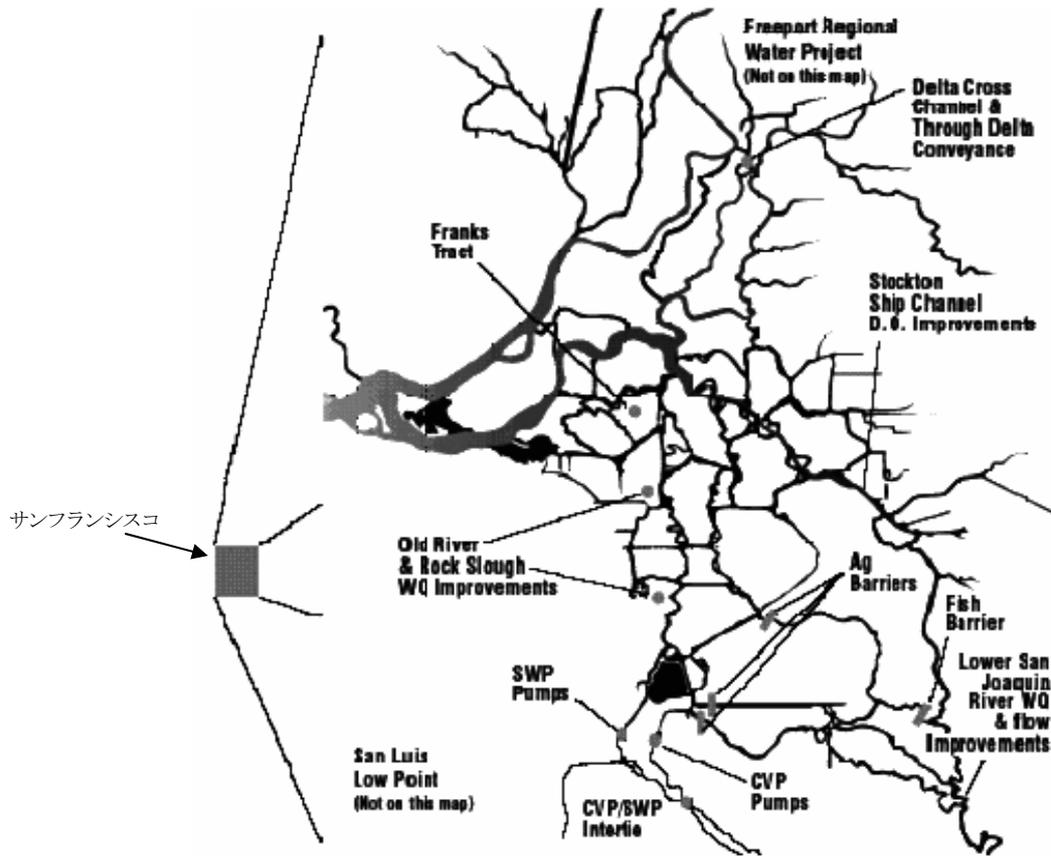
「我々の任務は2000年8月の決定事項のとおり、CALFED計画を実施することである。2007年の第一ステージの終了まで、適切な方法でプロジェクトを実施し、各関係者の理解を得ることが必要である。しかし7年間に状況は変化する。例えば、必要な予算が確保できなければ、計画は遅れることになる。毎年予算編成をするに当たり、前年度の活動実績と今年度の活動目標を再確認しており、2007年の目標を達成するためには、何が必要であるかを毎年確認している。この7年間を終える段階で、第一ステージの計画がどの程度達成できたか、レビューする予定である。第一ステージは、非常に重要な時期で、CALFED計画の方向性が固まってくる時期でもある。あと2年半しか残されていないが、現在進行中の計画の情報を可能な限り収集し、再分析しており、次のステージでは、第一ステージの7年間で学んだことを活用できる状態にしたいと考えている。2007年には、計画内容についてすべてのステークホルダーと再協議を行う予定である。

2007年の目標は、2000年8月の「決定事項」で定められている。昔から、カリフォルニア州では水の輸送インフラ設備における問題が指摘され、改善が求められていた。これはCALFED計画が取り組むべき最大の問題の一つであったが、2000年の計画では、7年間十分な情報を集めるまではインフラの大規模な変更をしないことが定められた。最初の7年間で、現行システムが十分機能するか、それともインフラを変更・増設しなければならないか見極めることにしている。

インフラの増設の選択肢として、運河の新設という案があるが、州民の間でも議論が高まっている。22年前に既に一度提案されたが、州民投票で否決された案でもある。決定事項は、それまでに作成されたすべての文書をまとめたもので、各計画の内容、目的、進行予定表を記載している。また、決定事項では、カリフォルニア環境保全法(California Environmental Quality Act, CEQA)や、米国環境政策法(National Environment Policy Act, NEPA)の条項を具体的に実施する内容になっている。」

と述べている。

図4-7 CALFED計画の水源部・ベイデルタ地帯



## < CALFED 計画の年代表 >

- 1992年 12月:水資源政策審議会(Water Policy Council), ベイデルタ監視委員会(Bay-Delta Oversight Council)を設置
- 1993年 9月:「連邦エコシステム理事会」(Federal Ecosystem Directorate)を設置
- 1994年 12月:ベイデルタ協定 (Bay-Delta Accord)
- 1995年 7月:パブリックミーティング, ワークショップ等を開始
- 1996年 9月:ベイデルタ法 (Bay-Delta Act) 成立
- 11月:住民投票事項 204号 (Proposition 204) 成立  
ベイデルタの改善, 生態系の復元, 地域の水質・供給プロジェクトに州の資金提供する。
- 2000年 1月:フレームワークを策定
- 7月:環境影響調査結果 (Environmental Impact Statement, EIS) 及び環境影響報告書 (Environmental Impact Report, EIR) が出る (素案は 1999年 6月に発表)。
- 8月:決定事項 (Record of Decision)  
これによって CALFED 計画が開始される。
- 8月:住民投票事項 13号 (Proposition 13) 成立  
これによって水質と用水プロジェクトに州の資金を提供する。
- 9月:カリフォルニア州ファームビューロ連盟 (The California Farm Bureau Federation) などが州政府を相手に土地と水の購入停止を求めて連邦地区裁判所に提訴。
- 2002年 11月:住民投票事項 50号 (Proposition 50) 成立  
これによって 3カ年の計画実施に要する資金を提供する。
- 2003年 1月:ベイデルタ市民諮問委員会 (Bay-Delta Public Advisory Committee) 発足。
- 1月:カリフォルニア・ベイデルタ局 (California Bay-Delta Authority) 設立
- 2007年 :第一ステージ (第一期 7年の計画) 完了予定

## 2. CALFED 計画の目的と使命

CALFED 計画の主な使命は, 破壊された生態系を復元し, ベイデルタ・システムを有効に利用するために, 水資源の管理を改善するための長期的な包括的計画を策定し, それを実行することである。使命は市民との議論によって設定されたもので, 以下の目的と原則がセットになっており, CALFED 計画で中心的な位置を占めている。

目的としては, 以下のことが掲げられている。

- ① 有益な水資源の利用のため, 水質を良好に保つ。

- ② 水生動物、陸生動物の生息地を改善し、多様かつ貴重な動植物の種類を維持するため、バイデルタの生態系システムを改善する。
- ③ バイデルタの水資源供給とバイデルタ・システムに依存する現在及び将来の有益な利用との間に生じるミスマッチを減少させる。
- ④ 堤防の決壊による土地の利用やそれに付随する経済的活動、水資源の供給、インフラ、エコシステムへのリスクを軽減する。

また、CALFED 計画の解決策は、以下の原則を満たしていなければならないとしている。

- ① システム内の利害対立を軽減すること。解決策として、水資源の利用をめぐる主な利害衝突を軽減する。
- ② 公平であること。解決策は、すべての問題領域に焦点を当てたものでなければならない。特定の問題の改善は、他の問題の改善なしには行われない。
- ③ 資源的な観点から実行可能であること。解決策は、プログラムやステークホルダーの資源の予見可能な範囲内で、実行し管理することができるようなものでなければならない。
- ④ 持続性があること。解決策は、政治的にも経済的にも持続力があり、保護し、改善する対象資源が維持されるものでなければならない。
- ⑤ 実施可能なこと。解決策は、一般市民から広く支持されており、法的にも実行可能かつタイムリーで、他の方法より実施が比較的容易であること。
- ⑥ 悪影響が跳ね返ってこないこと。バイデルタもしくは他のカリフォルニアの地域に、悪影響をもたらすような解決策は、バイデルタ・システムの問題解決にはならない。

### 3. CALFED 計画における市民の参加

CALFED 計画では、計画策定の過程で、計画のあらゆる側面において、市民参加の機会が与えられた。数多くのスコーピング・ミーティングや、技術ワークショップ、パブリックミーティング、公開の BDAC ワークグループ会議を開催している。また、ニュースレターや小冊子の発行、ホームページの管理、無料の電話による情報提供サービスも行われた。

政府機関による取組みのみでは、問題は解決できないという認識の下に、CALFED 計画は、初期段階から、市民の参加を積極的に促してきた。市民によるインプットは計画の重要な構成要素となっている。

主な参加者は、農業、地方自治体、水を利用する産業、漁業、環境保護団体、ビジネス、一般市民で、パブリックミーティングやワークショップに参加し、時間を費やし、知識を

提供し、アイデアと意見を表明することで、プログラムに貢献している。

以下に述べるように各種の方法によって市民の参加の機会が設けられた。これらの機会を提供することは、費用効果、コスト・パフォーマンスの面から問題視されていないかを聞いたが、そのようなことはないとのことである。これまでのように訴訟対応に追われることに比べ、成果が期待できることが関係機関や担当官の気持ちを支えているように見受けられた。

#### ① ワークショップ

1995年8月以来、3年間に計12回のワークショップが開催され、各回に平均して100人が参加している。この12回に及ぶワークショップは、解決策模索のためのプロセスの確固たる枠組みを準備することを中心に進められた。ブレインストーミングや、議論、分析によって、ベイデルタ・システムが直面する問題を確認し、また問題解決のための目的を作成し、そしてそれらの目的達成に必要な措置を講じた。

#### ② パブリックミーティング

ワークショップ等に参加することができなかった人々を対象に、よりプログラムの内容を知る、自分の意見を表明する機会を設けることを目的とし、パブリックミーティングが2000年までに28回ほど開催された。様々なコミュニティで実施されたミーティングでは、主にプログラムに関する情報の提供、コメントの募集、解決策の草案に対する市民の反応を知るといったことが行われた。各回の出席者数は23人から200人で、合計2000人以上の人が参加した。

#### ③ プログラムのEIS/EIR スコーピング、コメント・ミーティング

プログラムのEIS/EIR（環境影響調査結果及び環境影響報告書作成）プロセスの一環として、市民の意見を取り入れるために、8回行われた。EIS/EIRはカリフォルニア環境基準法(CEQA)と、全米環境保護法(NEPA)との関係において重要なもので、その作成に市民の意見が反映された。

#### ④ 第2報告書に関するワークショップ

1998年12月に優先計画代替案（Preferred Program Alternative, PPA）の選択プロセスの概要をまとめた「第2報告書」が発行された。そこで1999年1月に、この報告書に関するワークショップが5回開催され、各回40人ほどが出席した。

#### ⑤ 多文化主義的アウトリーチ

カリフォルニアの多文化的性質を反映し、様々な文化のコミュニティの参加促進に積極

的に取り組んだ。これはプログラムに対する意見や、情報提供の方法、参加促進のためのアプローチは文化や民族によって異なることを十分に意識しての取り組みである。スペイン語や中国語、韓国語、ベトナム語、日本語による CALFED 計画の解説を用意し、また各文化の地域情報機関紙等にミーティングに関する情報を掲載した。CALFED 計画は単に参加の機会を与えるだけでなく、政治的正当性 (political correctness) を意識しつつ、積極的に参加を促進した。

#### ⑥ スピーカーズ・ビューロ、コミュニティー・プレゼンテーション

CALFED 計画が始まって以来、CALFED 計画の代表者は様々なステークホルダー・グループや関係省庁主催の会議に出席し、スピーチを行った。更に、CALFED は個人や小規模のステークホルダー・グループとの非公式なミーティングも行ってきた。CALFED 計画スピーカーズ・ビューロ・プログラムの一環として、プログラムに関する議論を提起するようなプレゼンテーションを CALFED 計画の代表者が行い、アウトリーチの効果を助長するのに適当な場合は、それを文書や視聴覚資料にした。

#### ⑦ 教材、ダイレクト・メール

プログラムに関するニュースレターや、進捗状況のアップデート、ファクト・シート、パンフレット、会議での展示、スライド・ショー、ビデオなどの資料がワークショップやプレゼンテーションの場で用意された。

また、CALFED 計画参加省庁とステークホルダーの協賛で、非営利組織である「水教育財団」(Water Education Foundation) が「カリフォルニアのベイデルタの針路を決める」(Setting a Course for the California Bay-Delta)を製作し、テレビで放映した。

CALFED 計画の当初から、関心のありそうな個人やグループのデータを収集し、6000人以上のデータが CALFED 計画のメーリング・リストに収められている。約 6 週間おきに、プログラムの情報や、コメント募集のお知らせがメーリング・リストに掲載されている人々に送付された。

#### ⑧ 情報ホットライン

CALFED 計画では、情報ホットライン (無料のものもある) を設置し、頻繁に情報を更新しており、しっかりとした質問に対する対応システムを確立した。

#### ⑨ 市民からの書簡によるコメント

市民参加の促進の結果、これまでに個人やビジネス、公的機関から 1500 通以上の書簡と数千通の所定の用紙、葉書が届いた。1998 年 3 月にプログラムの EIS/EIR 草案段階で 10,000 以上のコメントを受け、それらは PPA の作成、プログラムの各要素の修正にとって重要な要素となった。また、1999 年 6 月にも 10,000 以上のコメント受け、それらはプ

プログラムの EIS/EIR 最終草案の訂正，修正に用いられた。

#### ⑩ パネル

一般市民参加のワークショップやパブリックミーティングの他に，地形学や水産学などの専門家を招待し科学的レビューパネル，飲料水中に含まれる臭化物に関するパネルなども開催された。

#### ⑪ 先住民族に対するアウトリーチ

CALFED 計画のプロセスに，先住民が参加できるようにする取組みも積極的になされている。これまで CALFED 計画のスタッフが先住民族の会合でブリーフィングや，プレゼンテーションを行ったり，パブリックミーティングへの招待状や，プログラムの EIS/EIR 草案が完成したとの通知を送付したりした。1999 年 11 月には，CALFED 計画の政策グループが 100,000 ドルの資金を CALFED 計画のプロセスへの先住民族の参加のために費やすことを承認した。また 2000 年 1 月には，CALFED 計画先住民参加・アウトリーチ助成の見積依頼(Request for Proposals)が先住民組織に送付された。連邦政府の省庁と先住民族の代表者との間に，非公式のワークグループも結成された。

これらの取組みは，今後 CALFED 計画のプロジェクトが先住民族の財産を侵すような危険がある場合を見越し，予め先住民と協議する必要があることを認識した上で行われた。

## 4. CALFED 計画の達成状況

### 4-1 達成状況の概要

ベイデルタ局の幹部は，CALFED 計画が実施段階に入ったことに関して，「訴訟を抱え，州の水資源の中でも最も困難な問題とされてきたベイデルタは，各機関が協力しバランスの取れた活動を行うことによって，行き詰まり状態を打破している。魚類の生息数は増加し，水の供給量も安定してきた。大規模な水質改善プロジェクトも幾つか開始されている」とその成果を述べている。確かに，カリフォルニア・ファームビューロ連盟などが起こしている訴訟は，休止状態に置かれ，農業サイドの不满にも配慮した枠組みも定められている。

2004 年 3 月発行の「2003 年次報告」によると，CALFED 計画が実施段階に入ってから成果として，①水供給，水質改善，生態系復元に 20 億ドルを投じたこと，②省庁間の連絡調整の改善と新しい「環境水源会計」(Environmental Water Account, EWA)によってデルタを巡る衝突を大幅に減少させたこと，④計画の実施を監視する新しいガバナ

ンス構造を構築したこと、④独立した科学プログラムを発足させ、同プログラムによって、すべての主要なプログラムの実施に関するワークショップやレビューを実施するために全国から専門家を集めたこと、をあげている。

同年次報告では、達成した内容の概要として、次のことをあげている。

- ① CALFED 計画省庁は、地下水貯蔵事業で著しい業績を上げている。1.8 億ドルの助成金の他、地域プロジェクトへの貸付金などによって、地下水管理事業を推進し、水の供給量を年間 20 万エーカー・フィート<sup>5</sup>に増加させた。地下水貯蔵プロジェクトは、水質改善、環境保全、洪水の防止など多様な利益をもたらしている。
- ② 地表水貯蔵事業については、5つのプロジェクトの実現に向け調査を継続している。当プロジェクトの目的は、州の貯水量拡大、生息数が減少している種の保護、水質の改善、都市部及び農村部における水の供給量を確保することである。
- ③ 連邦政府省庁と共同で事業を行っている。南部デルタ地方における輸送事業、州の水源地プロジェクトとセントラルバレー・プロジェクトは、共同の取り組み例である。
- ④ 水の売買事業については、2003年に50万エーカー・フィート以上の水の売買を支援した。現在、州の主導による水売買事業が環境に与える影響に関する報告書を作成中である。
- ⑤ 水利用の効率化及びリサイクル事業では、カリフォルニア南部及びサンホアンキン・バレーを中心に、多額の投資を行った。現在までに、年間46万エーカー・フィートの水を節約するために4.6億ドルが投じられたほか、12.2億ドルをかけて、年間に40万エーカー・フィート以上の水のリサイクルが可能となる地域のリサイクル計画を実施した。
- ⑥ 4年目から環境水源会計（EWA）を長期計画として始動させる。州及び連邦政府からの2.19億ドルの資金を得て、90万エーカー・フィートの水源で、生息数が減少している種の保護と水供給の維持の両立に努めている。
- ⑦ 飲料水事業には、3.4億ドルが投じられ、水源の水質保全活動、調査が行われた。
- ⑧ 堤防の建造・補修は700マイル以上となった。2001年から37百万ドルをかけて工事を行った。掘り出した泥のうち32.4万立方ヤード<sup>6</sup>は堤防の強化に再利用された。
- ⑨ 生態系の保護事業は、生息数の増加と危険に瀕した種の特定を目標に、継続されている。現在までに400以上のプロジェクトに4.7億ドルが投じられ、10万エーカー以上の水域でプロジェクトが実施されてきた。CALFED 計画担当部局は、68の魚類保護区域を設置したほか、生物保護に関する23の調査を完了した。
- ⑩ 流域河川計画では、50の地域機関が合計83件の支援金、合計25百万ドルを獲得し、流域河川の環境保全、飲料水の水質改善、非施設汚染源などに関するプロジェクトを進

<sup>5</sup> 1エーカー・フィートは約1,233トン

<sup>6</sup> 1立方ヤードは、0.76立方メートル

めている。現在各地域で 20 人の流域調整員が活動している。

- ⑪ 科学調査事業において、カリフォルニア・ベイデルタ局は著名な科学者を集め、独自の調査機関を設立して提言を受けている。

#### 4-2 ベイデルタ局の設立

ベイデルタ局は、CALFED 計画における活動を監視するため、2003 年 1 月にカリフォルニア湾デルタ法に基づき、次の 23 の州政府と連邦政府の代表によって設立された。

ベイデルタ局の理事会メンバーは、①州政府から、資源局、環境保護局、水資源局、漁業・狩猟局、保健局の 5 局の代表が、②連邦政府から、内務省、EPA、陸軍技術部隊、国立海洋漁業局、魚類・野生生物局、開拓局の 6 省庁の代表が、③一般メンバーとして、7 名（5 名は、地域を代表し、2 名は州上院と下院が 1 名ずつ指名）が、④市民諮問委員会から 1 名が、また、⑤職権上のメンバーとして、上院農業・水資源委員会の正副委員長、下院水源・公園野生生物委員会の正副委員長の 4 名になっている。

委員は、いろいろ地域、組織から選ばれている。このメンバーリストの中で注目されるのは、カリフォルニア・ファームビューロ連盟の参加であろう。州政府を相手に係争中のカリフォルニア・ファームビューロ連盟を代表して参加している。裁判は休止状態であるとはいえ、現在も係争中である。新しく設立された BDPAC にも正式なメンバーとして参加しているのには、訴訟とは切り離して、CALFED 計画の実施という新しい段階に向かい合っていこうとすることであろう。また、ファームビューロには、それ以外の選択肢はないであろう。

#### (3) 小委員会

BDPCA には、次の 9 つの小委員会が設けられている。

- ① デルタ堤防・生息環境 (Delta Levees & Habitat)
- ② 飲料水 (Drinking Water)
- ③ 生態系復元 (Ecosystem Restoration)
- ④ 環境公正 (Environmental Justice)
- ⑤ 運営委員会 (Steering Committee)
- ⑥ 流域 (Watershed)
- ⑦ 水供給 (Water Supply)
- ⑧ 水利用効率 (Water Use Efficiency)
- ⑨ 土地利用<sup>7</sup> (Working Landscape)

---

<sup>7</sup> 土地利用小委員会の活動については、3 の「環境サイドと農業サイドの対立」で、取り上げ

ベイデルタ局の幹部によると、これまで、州や連邦政府では、一般市民の参画を受けてこなかったが、CALFED 計画では、できる限り、多くの一般市民の賛同を得たいと考えて努力していると述べている。しかし州政府の中には、市民を気にし過ぎているとの批判があることを認めている。米国においても、政策の決定過程への市民の参画は、以前から行われていたものではなく、CALFED 計画は、紛争が絶えなかったベイデルタの環境復元と水利用の調和を図ろうとする新しい取組みであった側面もあるようである。

幹部は、市民の参画（パブリックインボルブメント）の例として、

一つは、例えば、市民諮問委員会（BDPAC）があり、更にその下には、プログラムごとに小委員会が設置されていること。小委員会のメンバーの多くは一般からの参加者であり、会合には誰でも参加できる。各プログラムを実施する場合、BDPAC は小委員会と密接に協力している。CALFED 計画は、毎年、実行計画を見直しているが、その際には小委員会の提言を得ている。

二つは、CBDA 理事会に5つの地域の各代表である一般市民5名、州議会から指名された一般市民2名が、それぞれメンバーになっていることをあげている。

#### 4-3 CALFEED 計画における資金

CALFED 計画の第一期3か年間の資金をみると、最も多いのは、州の資金で全体の61%を占めている。州資金については、州財政が困難な状況になっているため、3年度目は310百万ドルと1年度と2年度に比べて7割に落ち込んでいる。(州予算は、翌年の第4年度には再び増加しているので、減少傾向にある訳ではない、と説明を受けたが、長期的に見る必要がある)。連邦政府資金の占める割合は8.8%で、この計画が連邦政府と州政府のパートナーシップによって運営されているという説明からすると、少ないとの印象を受ける。

ベイデルタ局の幹部は、これまでの資金の確保について、これまでの取組みを次のように述べている。

- 2000年の「決定事項」によって7年間の資金提供予定額が定められており、表1の「1-3年の間におけるCALFED計画における資金（実績）」は、各年度に受けた資金を示すものである。
  - CALFED計画のステークホルダーは、公的な資金の導入に成功している。州議会にお
- 
- ることにする。

ける住民投票事項 50 などの決議はすべて、州の資金を獲得するため、ステークホルダーが努力した結果である。1996 年以來、州は水の保全に関して 3 つの対策を採り、それらの対策に 10 億ドル単位の資金が投入された。これほどの金額の投入は前例にないことである。1994 年のバイデルタ協定に調印した人々の努力が大きい。

- 近年、カリフォルニア州の財政が緊迫しており、資金の投入には慎重な姿勢を取ってきている。住民投票事項 50 は、8 億ドルという巨額の支援を約束した久々の決議であった。しかし、すべての対立を解決するためには、まだ資金は足りない。解決方法は分かっているが、対策に十分な資金がない、というのが現状である。
- 予算確保に当たっては、毎年度各部局がバラバラに申請し、協力体制が作れないといったことは、アメリカでも同様に起こっている。州債による資金によるものについては、活動を数年間継続できるが、それが打ち切られた場合は、毎年度予算を申請しなければならない。

表 4-5 1-3 年の間における CALFED 計画における資金（実績）

（単位：100 万ドル）

資金源	第 1 年度	第 2 年度	第 3 年度	3 か年度計
連邦非マッチング資金 <sup>8</sup>	49.8	55.9	221.7	327.4
地方自治体	34.3	26.8	49.2	110.3
水利用者	34.5	55.7	39.1	166.2
連邦政府	51.2	67.6	47.4	166.2
州政府	421.8	425.6	310.0	1,157.4
計	591.6	631.6	667.4	1890.6

- 連邦政府からの資金は、地方自治体、水の利用者からの資金と釣り合わなければ“match”したことにならないという条件がある<sup>9</sup>。第 3 年度は「水の効率的利用」に関するプロジェクトが実施され、連邦政府予算に見合う資金の拠出があったため、地方自治体の持ち出しが多くなっている。
- 州政府からの資金には、州債と一般財源の 2 種類がある。州債は持続的に支給されているが、一般財源の方は、一定額を水の保全以外の、他のあらゆる事業と競合して分け

<sup>8</sup>連邦非マッチング資金（Non-Federal Match）は、年次報告書作成時点で、州政府、地方自治体が連邦政府の資金と見合う（match）資金額が明らかにされていない資金である。

<sup>9</sup> 通常、連邦資金に対して同額を州が負担する。わが国の 2 分の 1 の補助金と同じ考え方が採られている。

合うものなので、近年 CALFED 計画への割り充てが減っている。州財政の赤字も影響している。

一方、州食料農業局では、予算配分に関して、次のように述べている。

- CALFED 計画では、絶滅危惧魚類に影響を出さないこと、という主規約がある。生態系保全計画はこの規約を順守している。連邦政府魚類・野生生物局、海洋魚類局、カリフォルニア州政府魚類・野生生物局の3機関によって、年間1億5千万ドルが必要であるという決定がなされた。これはあまり科学的根拠に基づいた数字ではないが、この計画への投資は規約を守るために必要である、ということで確定している。
- 現在の CALFED 計画の主な資金源は、住民投票事項 50 であって、連邦政府からの資金の比率は小さい。しかし、連邦政府議会で、CALFED 計画予算について再審議されており、可決されれば、3億9500万ドルの追加予算が配分される予定である。
- 住民投票事項 50 は、柔軟に使用できるが、この決議には CALFED 計画以外の予算も含まれており、総額は320億ドルである。このうち CALFED 計画では約9億ドルが配分されている。その中で、生態系保全計画、水利用効率化計画、堤防保全・強化計画に予算額が配分せれるようになっている。細かい実施プロジェクトの内容は、諮問委員会や部局の決定で変わってくる。例えば、農業者支援の計画は2千万ドルと決まっているが、食料農業局としては、農業者・農業団体の意見を反映したプロジェクトが選ばれるよう期待している。

#### 4-4 業績指標の作成

CALFED 計画では、計画の進捗状況を把握するために業績指標の作成が必要であると見、ベイデルタ市民諮問委員会（BDPAC）の9つ小委員会に対して期限を設定して、業績指標を作成するよう求めているが、ほとんど進んでいない。小委員会の説明は弁明的である。環境復元計画では、多くの業績指標が設定され、達成目標もきめ細かく設定されているのとは、大きな違いがある。

もっとも作業が進展していると思われる流域小委員会についてみても、表2-5のような程度で、今後どのように作業を進めていくのか、疑問であるといわざるを得ない。

##### (1) デルタベイ局の見解

業績指標の設定に関して、デルタベイ局の幹部は、業績指標の作成は難しい作業であると認め、次のように説明している。

- それぞれが情熱を持って当たっている任務を、総合的に評価することに対する議論も

ある。現在、進行予定表に沿っているか、使用された資金は幾らかについては都度報告しているが、計画の大きな目的である水の貯蔵、水質改善等については、まだ分析が十分に行われていない。CALFED 計画は非常に大規模であり、プロジェクトの中には複数の目的に効果を持つものもある。このため、計画の効果を分析するのが難しい。

- CALFED 計画に所属している科学者によって指標作成を目指しているが、まだ不十分である。理由は、例えば魚類には、それぞれ違ったライフ・サイクルがあるということであり、鮭は成長して戻ってくるのに3年かかるが、4年間しかない計画期間では正確な評価はできない。このような計画の場合、年毎の業績評価だけではなく、長期的な評価が必要ではないかと思う。
- 州・連邦政府、議会は結果を常に求めてくる。彼等が聞きたいのは「目的を達成したか、完了したか」だけである。長期的な計画の場合、「進歩はしていますが、まだ分かりません」と答えるしかない。しかし、彼等はそのような答えを喜ばない。

表4-6 流域プログラムの業績指標（未確定）

プログラム 目標	予想アウト カム成果	業績指標	指数	基準値	目標値
既存の地域 プログラム と将来策定 されるもの との協働・統 合	より密接な 公共・プライ ベート団体 間の協力	活動の継 続・強化によ る支流河川 管理パート ナーシップ の構築	地域の支流 河川管理プ ログラムに おける多分 野からの参 画・プログラ ムの継続	2000年8月 現在、3年以 上継続して いる既存プ ログラム	カリフォル ニア湾水系 の11河川に おける地域 基盤の多様 なプログラ ム
	CALFED 計 画へ最大限 の利益をも たらす	流域河川プ ログラムの 活動拡大に より、他プロ グラムとも 重複する目 標の達成	CALFED 計 画の目標3 項目以上に 貢献する流 域河川プロ グラム支援 プロジェクト の比率	2000年8月 現在の状況	80%以上の プロジェクト が CALFED 計 画の目標3項 目以上に貢 献
地域の河川 管理プログ ラム支援	より有効な 地域河川管 理計画	効果的な地 域河川管理 計画への支 援	カリフォル ニア湾水系 の分析実施 率	2000年8月 現在の状況	80%以上の 河川の分析 完了

	地域河川管理の継続	地方自治体及び土地利用政策決定者による河川管理への積極的な参画	河川管理構想への地方自治体の参加レベル	2000年8月現在の状況	11河川における市及び郡の積極的な参画
	より有効な生態系保全・強化	支流水路の状況改善	近隣河川との調整による水路状況改善	2000年8月現在の状況	支流水路・近隣河川水路間の良好な相互作用

- 業績指標は、達成できたか、できないかの答えだけを求めるものではなく、進捗状況を分析し、再検討して、必要があれば内容を変えていくべきものであると思う。
- 現在、指標は多くの計画で作成中の段階である。保全できた湿地面積、魚の棲息状況、現在の水質の状態、といったデータは既に集まっているが、計画の効果そのものを判断するようなデータはまだ得られていない。
- 業績指標は、政策決定者と一般市民の両方に向けたものである。州・連邦政府の水質保全管轄部局に向けては、既に予備知識が豊富であるので、一般向けとは異なる業績指標を設定・報告することがある。
- EWAの文書は一般向けで、計画に関する業績指標は一つしか設定されていない。しかし実際には、他に複数の業績指標が存在している。

このベイデルタ局の幹部の悩みは、他人事とは思えないものがある。そこには、業績指標が成果を達成したかどうかの判断材料として利用されることに対する戸惑い、おそれである。業績指標の選定が難しいということもあろうが、それ以前にその業績指標を設定した場合、直ちに、CALFED計画が成功裏に進んでいないという受け止め方をする政策決定者がいるということである。

このようなことは、環境復元計画では、全く起こっていない。2000年の窒素・リンの削減目標は、2000年時点で達成されなかったが、結果的に、そのまま、10年後の目標値として採用されている。CALFED計画では、評価のためのツールとして業績指標を捉えているのに対して、環境復元計画では、長い協議の場を通じて、NPOを含めたパートナー達が丸となって取り組むための手段として指標や目標値が作成されている。このことが両者の業績指標に対する「差異」となって現れているといえよう。

## (2) 州食料農業局の見解

州食料農業局では、業績指標について、次のように説明している。

- CALFED 計画では、毎年、計画の達成度・進捗状況を報告している。昨年 12 月、「計画は適切に進行しているか」、「適切な業績指標は何か」というテーマで活発な議論が行われた。今年も同様のディベートが予定されている。CALFED 計画の現在の業績指標は、どの計画に資金が提供されたか、いくら資金を使ったか、という項目のみで、各プロジェクトの内容の質や結果を問うものがない。プロジェクトにおいて環境面における改善がみられたのか、絶滅危惧種の生息数は増えてきているのかといった面は見えない。監視は続けているものの、原因と結果を系統立てて見るような検討がなされていない。
- CALFED 計画では、生態系保全と強化のために様々なプロジェクトを実施しているが、見落とされている要素があり、もっと考慮されるべきで、例えば、魚類の保護プロジェクトでは、外来種の影響を考慮すべきであると考え。アジア貝、水藻によって、湾内の食物体系が大きく変化している。この変化が、海で 3 年過ごしたあと湾に回帰する習性を持つ魚類の生息数に影響すると言われている。現行プロジェクトは、それら魚類の産卵地や、回帰に必要な条件にのみ着目しており、湾内の食物体系に留意していない。プロジェクトでは、海洋環境もあまり考慮されていない。しかし、海洋の温度上昇や、漁業による海洋での捕獲などは、湾に回帰する魚の数に及ぼす影響が大きいとみられる。
- 氾濫原を増やすプロジェクトや、産卵地を保護するプロジェクトは、本当に魚類の保護に効果を上げているのかを評価するのは大変難しい。計画の実施により回帰する魚類の生息数は増加する、という予測を出したが、外来種、水質など他の要素を見ずに、本当に特定の魚類の回帰が期待できるとは思えない。農業面から見ると、農地を魚類の生息地に変える計画に巨額を投資する前に、もっと科学的な調査が行われるべきであったと思う。

## 5. 環境サイドと農業サイドの対立

### 5-1 バイデルタ局と食料農業局の見解

バイデルタを巡っては、以前から環境サイドと農業サイドの対立が激しかったが、CALFED 計画の実施によって両サイドの対立が解消されたかについて、バイデルタ局とカリフォルニア州食料農業局からそれぞれ見解を聞いた。

バイデルタ局の幹部は、水利用を巡る対立の解消には、プログラムやシステムの運営に必要な資金が必要とした上で、「環境分水会計」(Environmental Water Account, EWA) が有効に機能していることをあげ、次のように述べている。

- CALFED 計画が成功しているポイントの一つは、ステークホルダーの支援があることである。1994 年以前は、ベイデルタ問題は行き詰まっていた。すべてのステークホルダーが必要としているものが得られていない、と不満を持っており、農業者と環境団体が対立し、お互いの行動を妨害するような状態であった。すべてのステークホルダーが同じ協議の場に参集するまで、何をすればよいか全く分からない状態であった。協議の場で初めて問題の根本的な解決には、お互いの協力が欠かせないことを理解した。
- カリフォルニア州には多くの対立が存在している。地域における土地利用の対立から、全州に及ぶ対立までがある。しかし対立している問題を解決するためには、必ず資金が必要になる。水利用を巡る対立が減少した理由は、CALFED 計画のシステムに加えて、EWA によっているところが大きい。EWA では、農業者から水を購入し、都市部に配分しているが、同時に、州の部局によって取水活動を管理し、魚類の繁殖のため不適切な時期には取水を制限することで、水源の生物、特に魚類の生息に配慮できるようにしている。観測地点で、水位が一定水準以下に低下した場合、魚類が危機的な状況になり、水利用を巡る対立が表面化する。EWA によって購入した水を放出し、魚類の保護を図っている。
- EWA では、漁業管轄の部局が裁量で、魚類の死滅を防ぐために別の水源から水を購入できるようにしている。EWA がなかったころ、このようにバランスを考慮した分水は行われていなかったため、取水を続けて魚を死滅させるか、環境に配慮するために市街や農場への水の供給を止めるかの二つの選択肢しかなかった。
- EWA が重視しているのは、絶滅の危機にあると州・連邦法で定められている 4 から 5 種の魚類の保護に限られている。州法では、水の供給活動によって少数の魚類が死亡するのはやむを得ないものとしている。一定の水準を超えない限りは危機にあるとはみなされない。

ベイデルタ局の幹部の楽観的な見方に対して、州食料農業局では、対立の解消という面では、次のように否定的な見方をしている。

- 原則として、州政府は農業者から強制的に土地を取り上げることはできず、土地を確保するためには農業者側の同意が必要である。カリフォルニア・ファームビューロ連盟が州政府を相手に控訴し「州の環境文書及び調査は適切な内容ではなく、農業への影響を正確に評価していない」と主張したのは、農業への影響を心配したためで、現在もこの裁判は続いている。農業サイドの一部では、CALFED 計画に今も強く反対している。
- ここ 10 年、農業者と非農業者の間で対立が存在している。CALFED 計画が設立された要因の一つでもあるが、計画が実施段階に入っても対立は解消されておらず、存続している。州食料農業局では農業を環境資源の一つであり、質の高い食品を作り出す資源であるとみており、環境保全との共存を目指している。しかし、農業者の側でも、農地を積極的に売っている人々もいるので、問題が複雑になっている。

- 個別の農家の活動を見ると、それほど影響がないように見えるが、CALFED 計画や EWA による水の買収が及ぼす累積的な影響は非常に大きい。

## 5-2 農業用水の売買

農業者は、CALFED 計画に対して環境サイドへの配慮が強すぎると不満を持っていることは、よく知られている。

州食料農業局は、次のように説明している。

- 農業者の間で高まっている懸念の一つは、CALFED 計画の活動が環境系の保全に偏重しており、堤防の保全、水供給の安定といった農業関連の問題に熱心に取り組んでいないということ、二つ目の懸念は、より多くの農用地が政府に接収され、環境保全用地にされるのではないかとということ、である。
- 用水の売買に関しては、すでに市場が形成され、用水の販売によって農地が休閑地になっているという。つまり、カリフォルニア全州に共通して起きている変化は、農業用水を非農業用途に売却する市場ができており、その市場が拡大している。例えば、CALFED 計画で環境保全のための用水を確保する「環境水源会計」と「セントラルバレー・プロジェクト」における野生生物のための水量確保がこれに当たる。環境水源会計やこのプロジェクトに共通するのは、農業者から水を買っていることであり、その結果、農地が休閑地になっている。
- 農業者は、「1年ごとに順番に農地の一部を休閑地にするので、影響は余りない」としているが、休閑地にするかどうかは、農業経営や栽培的な観点から判断するべきであると有識者や行政では考えている。しかし、農業者の多くは、目の前の現金の誘惑には勝てず、休閑地にすると決めてしまう。
- 多くの場合、地域灌漑区が用水売買について決定することになるが、地域灌漑区での会合には多くの農業者が出席しているので、間接的には農業者によって決定されたということになる。農業経営に意欲を持っている人の意見が反映されることには必ずしもならない。

## 5-3 土地利用小委員会の活動

農業者の CALFED 計画に対する不安、懸念を受けて土地利用小委員会が設置されたが、同小委員会が設置されるまでの経緯の概要を見ることにする。

1999年11月、農業関係者とカリフォルニア州資源局長、同食料農業局長の会合の席で、農用地に配慮した CALFED 計画を実施する方策が初めて提案された。続いて、CALFED

計画の活動に参加する農業者にメリットを与え、プログラム活動が農業資源に影響を及ぼさないようにするための戦略計画を作成し、2000年発表の「決定事項」に盛り込まれた。その結果を受けて、2001年に州政府の行政部局と農業及び環境関連の各代表によって構成される「土地利用ワークグループ」(Working Landscape Workgroup)が設置された。

2001年8月から翌年4月の間に、ワークグループでは4回の会合を持って、CALFED域内の土地利用状況と傾向について分析し、「地域パートナーシップ計画プロセス」(Local Partnerships Planning Process, LP3)を作成した。これは、CALFED計画に対する土地所有者及び地方自治体の懸念に対する対応計画をまとめたものである。

LP3によって州食料農業局が主要管轄局に指定され、保全局、魚類・野生生物局、デルタ保護委員会、USDA自然資源保全局(NRCS)と協力して、LP3をベースとした実施計画が策定された。2001年12月から翌年1月にかけて、州食料農業局は、土地所有者、農業団体、環境保護団体の3つのフォーカスグループを召集し、LP3へのフィードバックを得ながら、各グループの主張を把握し、起こり得る対立を予測した。フォーカスグループの実施報告は2002年5月に発表され、これを受けて、ベイデルタ局長は、ベイデルタ市民諮問委員会(BDPAC)に土地利用小委員会の設立を提案した。

2002年6月のBDPAC会合において、農業用地を含む土地問題の重要性が協議され、土地小委員会設立が正式採択された。この小委員会の目的として、「州食料農業局、資源保全局及びCALFED関連各部局と協力し、土地所有者の法律遵守を支援し、農業資源への活動の影響を最小限にする」と述べられた。

土地利用小委員会の会合は、2002年8月から2003年3月までに8回開催された。優先事項を特定し、「住民投票決議第50号」に基づく資金の利用を決定した。

州食料農業局によると、土地利用小委員会の設置に関して長い間論争があったという。土地利用小委員会は、BDPACの下部の組織で、BDPACはCALFED計画に対して提言を行う任務を持っている。小委員会は9つあるが、通常は、それぞれ特定の計画に提言するために設立されているが、土地利用小委員会は、例外的に特定の計画を対象としていない。土地利用小委員会は、ワークプランの作成には貢献したが、ワークプランをCALFEDの計画として実行に移す点ではあまり成功していないといわれる。

州食料農業局は、土地利用小委員会がそれほど機能していないことについて、他の小委員会と異なり、CALFED計画に直結した提言を行っていないことが第一の理由であると述べている。住民投票事項50が承認され、生態系保全計画に対して1億8千万ドルの投資

が決定され、そのうち2千万ドルは農業者が農業活動と生態系保全を統合させる事業の支援に充てられることになった。土地利用小委員会は、この2千万ドルの用途に関する提言を文書にまとめ、CALFED計画に提出している。CALFED計画の決定を待っている状況にある。もしCALFED計画が土地利用小委員会の提言を採用すれば、農業者にとってメリットの大きな計画が実施されると考えられる。

土地利用関連の計画は優先順位が低いことも理由の一つとされている。農業関連計画の優先順位が低いのは、カリフォルニア州人口約3,500万人のうち、農業者は僅か85,000人であること、そもそも農業を支援する灌漑プロジェクトによって、環境が破壊されてきたのであって、今度は、その環境を元に戻すために、農業サイドが努力する番ではないのかと考える人々が多いという。

現在、農地を魚類保護用の湿地に変え、農業資源を環境保全に使うプロジェクトが実施されているが、州食料農業局では、農業生産活動と環境保全活動の両立はできると考えており、バランスの取れたプロジェクトを実施しようと主張を続けている、と述べている。

## 6. 地域における取組み

### 6-1 流域調整員の活動

カリフォルニア州では、2000年から「資源保全事務所」(Resource Conservation District, RCD)が「流域調整員」(watershed coordinator)を雇用し、地域の流域保全のためのパイロットプロジェクトを開始した。2000年は、30人の流域調整員が雇用され、200万ドルの助成金が交付された。2004年度は48の事務所に900万ドルが交付された。この助成金は、住民投票事項50に基づく資金で、一件当たりの助成額は、63,600ドルから31,1591ドルまで幅がある。1つの事務所は3年間、助成の対象になることができる。

このプロジェクトは、カリフォルニア州保全局が運営しているが、CALFED計画で流域の浄化と健全を促進するための解決策を作成し、官民のパートナーシップ(private public partnership)によって推進することを意識的に行っている。

CALFED計画との関係では、当初の30パイロットプロジェクトのうち、21プロジェクトがCALFED計画地域内にあったが、18ヶ月間のパイロット期間の後、再度助成金を受けたのは18である。18人の流域調整員が成し遂げた主なものは、次のとおりとされる。

- 18人の流域調整員が1,450万ドルを追加的資金として得た。

- 71 の事業計画のうち、50 (70%) が完成した。残っているのは長期的な目標を立てている事業計画である。
- 18 の新しい流域管理又はワーキンググループを作った。
- 53 のプロジェクトの実施に当たって調整役を果たした。
- 108 の新しい水質・水量モニタリング・サイトを設置した。
- 64 の「最良の管理法」(best management practice) を実施するのを支援した。
- 土地所有者又は農業者のための流域保全計画を作成するのを支援した。
- 217 エーカーの土地から侵入外来種を駆除するための調整役を務めた。

ベイデルタ局によると、

- 流域調整員を設置したのは、CALFED 計画を実施するに当たって、地域レベルで地区の実情、地区の需要に応じて、着実にプロジェクトを実施するためには、小さな流域ごとに人員を配置することが必要であった。流域調整員の任務は、その都度上層部の指示を受けることなく、個々の裁量によって活動し、地元の人々との交流を通じて地元が必要としていることを正確に把握し、より需要に沿ったプロジェクトを実施することである。
- 流域調整員は、当該地区において CALFED 計画に関する理解を広め、CALFED の活動を地域に浸透させるための役割が期待されている。ベイデルタ局では、スタッフが少なく困難であるからである。
- 流域調整員には、期待どおりの活動し、成果をあげることを期待しているが、成果をあげているかどうかは、流域調整員による。活動の成果を上げている流域調整員には支援が延長されるが、あまり芳しくなかった者の活動については継続して支援されることはない。

## 6-2 ヨーロ郡資源保全事務所の活動

ヨーロ郡資源保全事務所 (Yolo County Resource Conservation District) のあるヨーロ郡は、州都サクラメントの郊外にあり、いまのところ、純農村地帯であるが、近年、宅地開発の波が押し寄せている。

ヨーロ郡資源保全事務所は、2002 年 11 月に「ケーパイバレー自然保全・復元マニュアル」などを作成している。以下は、流域調整員から受けた活動に関する説明の概要である。

- 「資源保全事務所」(RCD) の業務は、1990 年代半ばに始まったが、2000 年まで CALFED 計画の支援を受けておらず、業務も流域管理計画を計画し、実施している程度で、スタッフも 3 - 4 人であった。しかし、CALFED 計画が発足し、流域調整委員計

画の助成を受けるようになっての業務内容も拡大し、発展してきた。CALFED 計画が地域レベルの活動を拡大したことは間違いない。スタッフは 4 人増えて 7 人になった。また、郡の多くの計画が CALFED 計画から資金を受けている。流域調整員計画のほかにも 6 - 7 件のプロジェクトが助成金を受けている。

- ヨーロ郡資源保全事務所の流域調整員の主要目的は、カッシュ川 (Cache Creek) と、サクラメント川下流の流域管理である。
- 農業と環境保全を両立させるための具体的な活動としては、①流域の土地所有者に地域の流域管理グループを組織すること、②土地所有者に技術的支援を行うこと、具体的には助成金を獲得するために必要な技術改善、書類手続きを支援することである、③農業者に対して保全活動などの講義を行うとともに、一般の市民に対しても、農業及び保全活動を理解してもらう教育を行うこと、④許可取得に関して支援すること、カリフォルニア州では様々な環境規制が敷かれ、すべてを理解し、遵守するには非常な負担がかかっている。州・連邦政府の各省庁に働きかけ、ヨーロ郡において統一の許可が取得できるような制度作りに努力している。
- CALFED 計画や他の団体の資金を得るには、「流域管理計画」(Watershed Management Plan) の提出が必要であるが、ケーパイバレー (Capay Valley) ではそれが策定されていなかったため、土地所有者、ステークホルダーのグループによって計画を作成することが必要になった。彼等を支援するために、「ケーパイバレー自然保全・復元マニュアル」を作成した。ケーパイバレー専任のスタッフがおおり、彼を中心に編集作業がすすめられた。
- すべての人が「流域管理計画」の内容に満足することは不可能であるが、計画の内容や策定手続きが公正でなければならない。農業団体、環境団体との関係で、まず重要なのは、それぞれの団体が自分の意見が聞き入れられ、活動に反映されていると感じるようになることである。
- 環境団体、政府機関、土地所有者など様々な団体を一堂に集めて協議を行う努力もしたが、自分達の意向は通らないとみなして去ってしまう団体もあった。協議は 6 年前から開始されたが、議論が白熱してどなり合いになり、裁判を起こすという声まで上がることもあった。しかし、流域調整員計画の助成金を受けることが決まったことによって、それまで関心を持ち続け、残ってくれていた団体と協議を重ね、計画内容に反映させることができた。
- 「ヨーロ郡雑草管理計画」(Yolo County Weed Management Area, YCWMA) は、もともとは州食料農業局によって開始されたものを基にしており、多くの郡で採用されている。ヨーロ郡では、郡の農業局、RCD、農業団体など、様々な理由から害草を駆除したいという共通の目的を持つ団体が参加して活動している。資金、車などを提供し合い、協力して「戦略計画」を立てプロジェクトを実施している。この計画では、複数の団体の協力を得るために、目的をシンプルにし、「害草管理」のみとしており、例えば野生

動物生息地の保全などは目的としていない。「戦略計画」の内容は信頼に足るとして、地方自治体側に運営が任された。郡の農業局がコミッショナーの役割を果たし、RCDは計画実施に中心的な役割を持っている。現在会合への出席者は約10人で、うち3人が農業局、3人がRCDから出ている。計画の完成後、RCDが食料農業局に助成金を申請して郡の計画として発足した。

## 第5章 英国における行政コミュニケーションの取組み

### 第1節 英国 DEFRA の行政コミュニケーション手法

#### 1. DEFRA のコミュニケーション体系

2001年2月、英国では大規模に口蹄疫が発生したが、英国・農業漁業食料省（Ministry of Agriculture, Fisheries and Forestry ; MAFF・当時）は、その対応のまずさと、消費者に対するアカウンタビリティや透明性のなさから、国民の信頼を失い、環境食料農村地域省（Department for Environment, Food and Rural affairs; DEFRA）に改組された。DEFRAでは、この反省の上に立って、省発足と同時にコミュニケーション部門を設け、次のような体系で、コミュニケーションを実施している。同部門は一般消費者に対してもっとオープンなものになろう、省としての透明性を確保するとともに、多くの人とのコミュニケーションを図ろう、という目的で設けられたものである。

#### 1-1 コミュニケーションのコンセプト

現在 DEFRA は、「持続可能な発展（Sustainable development ; 英国政府全体の政策目標の1つでもある）」の実現という目標のもとに、次の5つの戦略優先事項を設定して、行政を展開している。

- a 気候の変化への対応
- b 持続可能な生産と消費
- c 自然資源の保護
- d 農村問題
- e 持続可能な農業と食料

この5つの戦略優先事項に関して DEFRA が目指しているのは、この5つの戦略目標の意図する方向に向かって、国民1人1人にも行動形態を変えてもらう、政策としてもそのように誘導していく、ということであり、コミュニケーションはそのための不可欠なツールである。しかし、人間の生活習慣を変えるのは難しく、短期間では無理なので、最低でも5年の期間を見なければならない、と考えられている。

以下は、実際に行われているコミュニケーションの手法である

#### 1) 政策や規制について国民の意見を把握する場合

この場合には、コンサルテーションが行われる。コンサルテーションは、わが国のパブ

リックコメントの手続きに加えて、すべての関係団体ステークホルダーに直接手紙で意見を求める方法で、DEFRA だけでなく、英国政府全体で採用されている。多いときには 600 通を超える手紙が出され、原則 12 週間の期間をかけて行われている。その目的は、政策の人気を測ることではなく、様々なアプローチに対する賛成・反対意見を知り、見落としをなくし、決定を下すための証拠を集めることである。

## 2) 政策等の普及を図る場合

基本的にはメディアを使ってメッセージを伝えるが、この場合には、どういうメッセージが伝わるかコントロールできないという問題が残る。

このため、平行してメディア以外の手法でメッセージを伝える方法をとっている。最近増やしていこうとしているのは、キャンペーンを行ってフェイス・トゥ・フェイスのコミュニケーションを行う方法である。フェイス・トゥ・フェイスとは言っても、1 人ずつ行う訳ではなく、イベント、ワークショップやセミナーといった形で 40 人位から数千人のグループを集め、グループを相手に話をする。グループは、それまでの状況から判断して賛否両方の人達を集め、両方のグループの意見を聞けるよう上手にマッピングして構成し、その上でグループの性格に応じてどういったメッセージを作ればいいのかを判断する。

英国でも、消費者は、政府を信じず、科学者等の第三者なら信じるという傾向があるで、そういう人達が消費者にどのくらい信用されているかをテストし、その上で依頼してメッセージを伝えてもらっている。

一番いいのは、最初からこうした人達に参加してもらって、コミュニケーションを計りつつ、自分達が正しい方向に進んでいるかどうかをモニターしてもらいながら進めていくことである。

ステークホルダーは、DEFRA 関係で約 3000 グループあり、常日頃からそういった協力をしてくれる人達とコンタクトする一方で、DEFRA 内部の科学者をトレーニングし、メディアに説明もできるし、ステークホルダーの作業にも広く関わられるよう育成している。

## 3) 国民の間で意見が分かれている場合

GMO 問題のような国民の意見が分かれている問題については、様々な消費者の意見を把握するため、消費者を討論会等に招き、心配なことや意見を述べてもらうなどのコミュニケーション活動を行っている。しかし、その選択ないし判断は個人個人のものである、という立場に徹し、国民やマスコミから態度を鮮明にすることを求められても、政府の役割は、どういう形で正確な情報を伝えるか、だけに集中している。

#### 4) 農家へのコミュニケーション

2001年に勃発した口蹄疫事件のとき、MAFFと農家との間でコミュニケーションがとれる体制になっていなかったことが問題となったところから、「ファーミングリンク (Farming Link)」というプログラムを作って、現在テスト段階に入っているところ、ということであった。

このシステムは、3つの要素からなっている。

- ① 農家の方からもフィードバック可能な双方向のシステムを構築し、定期的にニュースレターを出す。
- ② 農家の人が情報を保存しておけるようなファクトシート (DEFRA 広報・統計資料等) を定期的に送る。
- ③ 農家に参加してもらって意見を聞きながら、農家が簡単に最新情報にアクセスできるようホームページを改善する。

従来は、各担当部門が個別に農家に情報を流していたが、このシステムにより、今後はコーディネートして1つにまとめた情報を発信できるようになり、また双方向であるところから、農家にとってもDEFRAとしても、緊密なコミュニケーションが行えるようになることが期待されている。

#### 5) キャンペーン活動について

キャンペーン活動を行うに当たっては、まず第一にそのキャンペーンで何を達成したいのか達成目標を明らかにする。それによって、どういった形で行うのが良いのかが出てくる。例えば全国ネットのキャンペーンになるかもしれないし、地域だけのPR活動になるかもしれない。達成目標をはっきりさせることによって、ターゲットが誰であるかを見極めて、どういった方法をとればいいのか、どのくらいの時間と予算が与えられているか、最終的にそのキャンペーンの成果をどのように評価するか、を決めている。

## 2. 持続可能な農業・食料コミュニケーション戦略

DEFRAでは、1で述べたように5つの戦略優先事項を定めており、その1つである「持続可能な農業と食料」に関し、「持続可能な農業・食料戦略 (Sustainable Farming and Food Strategy ; SFFS)」とその「実施計画」を2002年末に策定し、さらにこれらを直接支援するために「持続可能な農業・食料コミュニケーション戦略 (以下「SFFSC 戦略」という。)」を作成している (調査段階では、まだ内部資料)。

SFFSC 戦略は、DEFRAの職員に、食料業界、農産業界、消費者その他の関係ステークホルダーとのコミュニケーションのために必要な戦略的アプローチ、すなわち、コミュニケーションのための全ての主要な目標や方向性を示したものである。英国では、重要な戦

略には、併せてこうしたコミュニケーション戦略も策定しているようである。

以下、その骨子について紹介する。

SFFS のねらいは、次のとおりである。

- ・顧客とその他の食料チェーン (food chain) を再結合することによって、農家が農産物に付加価値をつけることを支援する。
- ・環境を保護し、環境によい製品を提供した農家に褒賞を与える。
- ・農業経営を発展させるため、農家が適切な研修と助言を得られるように支援する。
- ・官僚主義的手続きの負担を減らすための管理や法の整備に向けて、新たな、「ホール・ファーム・アプローチ(Whole Farm Approach = IT の枠組みで、全てのプログラムを一本化して、農家が DEFRA やその他の関係機関にアクセスできるようにしたもの；14) のファーマングリンクもこの一環である)を策定する。

実施計画は、10 の実務担当部門で構成され、しっかりと系統化されたプログラムに基づいて実行されている。

また SFFS を着実に実行するには、法律、法により定められた機関、経済機関、情報の提供、マーケティング、影響力のある戦略を組み合わせることで、最高級の結果が達成可能であると認識され、これまでに実施されてきたことも踏まえて、段階的に実施されることとなっている。

第1段階 (2001 - 2005)

第2段階 (2003 - 2005)

第3段階 (2005 - 2012)

#### (1) SFFSC 戦略の主要な課題

- ① 健全なコミュニケーション計画が特定された主要な分野で策定され、リスク評価が各分野で継続的に更新されること。
- ② 多くの政策分野にまたがるコミュニケーションは、顧客のために、協調体制の下で計画され、実施されること。
- ③ コミュニケーションのメッセージや活動、タイミングの証拠となる基盤を作るために定期的に調査を行うこと。
- ④ 顧客の要求は、全ての政策策定と計画されたコミュニケーションの早期の段階において状況に応じて考慮されていること。
- ⑤ 政策策定の計画と策定の過程には、十分な時間をとり、効果的であり、かつ必要とされているステークホルダー、顧客とのコミュニケーションと関与を確実に盛り込むこと。
- ⑥ 地方と国の両方のコミュニケーションメッセージと伝達方法の協力体制を強化す

ること。地方と国による双方向の進展とフィードバックの報告を含む。

- ⑦ 農村部全体のイントラネットと IT の利用とアクセス、特に、農業界内部のユーザーを特定することが不確実なことに留意すること。
- ⑧ 対象となる情報の受信者は、複雑なテーマの分野からのメッセージを理解するために、シンプルな形で提供されることを望み、また必要としていること。
- ⑨ 対象となる情報受信者の現在のビジネス運営方法に対する知識のレベル、技術、及び適応しようとする意欲についての資料と情報はまだ比較的少ないこと。
- ⑩ コミュニケーションについて進行中の評価が SFFF 局全体で行われ、その所見が周知されること。

## (2) SFSC 戦略におけるコミュニケーションの目標

ここでは、10 の事項について、第 1 ～第 3 のどの段階で行うべきかを含めて戦略目標が記述され、また、戦略目標ごとに、コミュニケーションすべき主要なメッセージが示されている。

(例)

### SFFS 全体についての戦略目標（戦略目標 1）

SFFS と、その意図したアウトカムへの意識と理解を高める。また、農家、ステークホルダー、食料と農産業、政府の他の省庁、公共団体、将来の農業就業者、及び一般大衆の関与により、効果的で時宜を得た方法で、食料と農産業内における行動の変化に影響を与える。

### 戦略目標 1 に関する主要なメッセージ

- ① 農業は、持続可能な将来が約束されるために、生き残り、繁栄し、時代に適応することを願う重要な分野である。
- ② 政府、産業界、及び国民は、収益性や競争力があり、効率的な農業と食料部門（地方を保護改善し、消費者が価値を評価し、入手可能な食料を生産する）を、協力して設立しなければならない。
- ③ 「ホール・ファーム・アプローチ」の導入のねらいは、農業への規制による農家の事務処理の負担を軽減するためである。この手法によって、農家は DEFRA や国と地方政府の省庁へのアクセスが一本化するので、手続きが簡素化するであろう。

### (3) SFSC 戦略におけるアプローチの概要

#### 1) コミュニケーションの原則

SFFS 関係の全てのコミュニケーションにおいて、次のことを厳守する。

- ① 先見性を持つ—主要なメッセージを繰り返すために全ての機会を利用し、説明のための最良の実践例を探し、奨励する。
- ② コンサルテーションを行い、意見を聞く—国家、地域、地方レベルで、継続的、革新的なステークホルダーのコンサルテーションを利用する。
- ③ 知る—提案は、フィードバックに基づいて調整が行われているとステークホルダーが考えているかを判断するため、その関与を評価する。
- ④ オープンで正確に—誤解は正確な情報をもって速やかに対処し、広報活動を行うべきである。
- ⑤ ノーサプライズ(No surprises)—DEFRA の全ての関係者、関係団体に、情報が徹底的に行き渡るようにして、「ノーサプライズ（驚くことなど全くない）」という気風を培う。

#### 2) コミュニケーションルート

対象となる情報受信者にとって適切であり、広範囲に渡るコミュニケーションルートを目標達成のために利用する。メッセージの伝達をより効果的に行う重要なルートとしては、同じような業務を行っているグループや諮問機関を利用することが挙げられる。また、テキストング(texting)や携帯電話のメール利用のような新しいコミュニケーション方法を今後調査することになる。他の組織や地方の団体（例えば、「カントリーサイドエージェンシーの土地管理イニシアティブ(Countryside Agency's Land Management Initiative)」)によって有用なコミュニケーションルートやモデルが開発されれば、そのノウハウを入手することを目指す。

#### \* 対内コミュニケーション

内部のステークホルダーとのコミュニケーションは、以下の原則にしたがって管理される。

- ① 職員は、外部への発表以前、又は議会の規約に従いその発表と同時に、重要な進展について通知を受ける。
- ② DEFRA 及び関連機関の人々は、地方のニーズに合わせた、一貫性のあるコミュニケーションにより情報を得る。
- ③ 政策チームは、政策策定と実施部門の職員にふさわしく、必要に応じ積極的な取り組みと認知を確実にすることに最大の努力を払う。

本省内全部のステークホルダーのために、下記の既存のルートが利用される。

- ① DEFRA 家族農業経営コミュニケーション・グループ ( Family Communications

Group) (コミュニケーション局による協力)

- ② 内部の定期刊行物
- ③ イン트라ネットサイト
- ④ インターネットサイト
- ⑤ 事務所内の掲示
- ⑥ クリック・テル (Click and Tell)
- ⑦ ランチタイム・セミナー
- ⑧ DEFRA ダイアログ (Dialogue) [及び DEFRA とその関係組織において、トップから下のレベルへと順次情報を伝えて行くカスケードシステム(cascade systems)]
- ⑨ 電子掲示板
- ⑩ 電話会議
- ⑪ フェース・トゥ・フェースの会議と説明会
- ⑫ 外部へのヘルプライン

\* 外部のステークホルダーのために、下記のルートが利用される。

① メディア

全国的メディア

地域のメディア

専門家向けのメディア

② 電子コミュニケーション

ア DEFRA のウェブサイト

イ ステークホルダーとその他の関連するウェブサイトへのリンク

ウ コミュニケーション用印刷物にウェブサイトアドレスとリンクを掲載する。

エ 電子メール受信トレイ

オ オンライン・コンサルテーション

③ マーケティング・コミュニケーション

有料のマーケティング活動、例えば刊行物、ポスター、宣伝広告などは適切であり、特定の情報受信者に情報を発信するという明確なニーズであると認められて予算がつけば、利用される。

(注) 本省のコミュニケーション予算による資金を獲得するには、十分に練り上げたコミュニケーション戦略が必要で、毎年行われる「省コミュニケーション予算獲得のための入札(Departmental Communications Bid Trawl)」のプロセスの一部として考慮するよう提案しなければならない、とされている。

## \* 協力体制

コミュニケーションの目標達成のために、DEFRA 全体とパートナーの協力体制が不可欠になる。DEFRA 本省は、政策チームに対して、全ての政策プログラムや計画の初めに、明確で対象を絞ったコミュニケーションの目標を含む立案を推奨している。さらに政策チームと共に、政策策定がコンサルテーションに基づき、インタラクティブであり、ステークホルダーの意見を聞き、理解した上で確実に行われるように努めている。

コミュニケーション立案プロセスの一部として、重複を減らし、適切な場合には時期を調節して協同で活動を行うために、他の実務担当部門と本省の戦略全ての連携を特定することを目指している。

食料チェーン組織のようなステークホルダーは、コミュニケーションの目標達成の協力者として重要な役割を果たしている。ステークホルダーの立場をもっとよく理解し、DEFRA のために彼らがコミュニケーションへの支援においてどのようにして関与することができるかを学ぶために、有力なステークホルダーとの強固な関係を構築する。コミュニケーションの目標の原案と計画を、早期に地域の実施担当パートナーと組織に通知することは、健全で、妥当、且つ効果的な実施に役立つ。

## 第2節 環境保全における行政コミュニケーション

英国 DEFRA では、農家に対して環境を保全するための取り組みを求める場合、必要に応じ、民間団体とパートナーシップを組んでコミュニケーションを実施している。

その具体的な事例として、2002 年、肥料の散布等に厳しい規制を伴う硝酸態窒素汚染地域 (Nitrate Vulnerable Zones ; NVZ) の指定地域が拡大された際に、DEFRA, Executive Agency である環境庁 (Environment Agency ; EA), 及び民間団体の「農業及び野生生物アドバイザーグループ (Farming & Wildlife Advisory Group ; FWAG)」がパートナーシップを組んで行ったコミュニケーションの実施状況について報告する。

### (注1) 英国における硝酸性窒素問題の背景

イングランド地域では、1940 年代に入って、河川や地下水中の硝酸態窒素濃度が急増した。このような変化は、窒素含有量の高い肥料の散布が増え、アブラナなど多量の窒素を必要とする作物の栽培が始まるなど、農法が変化したことに関係がある。戦時中に草地を耕したことも、水域環境に窒素を放出する原因となった。農業は、英国においても、河川や湖沼、地下水中の硝酸濃度を悪化させる主要因となっている。

このため、1996年、66の地域がNVZに指定され（イングランドの土地面積の約8%）、域内の農家は、有機肥料や化学肥料の使用に関する農業のベスト・プラクティスを根拠として定められた行動計画の規定に従うよう義務付けられた。しかしながら欧州裁判所（ECJ）は、2000年12月、英国はECの定めた「硝酸態窒素に関する指令（Nitrates Directive）」（91/676/EEC）を十分に実施していない、とする判決を下したため、2002年、さらにイングランドの土地面積の約55%までNVZを追加指定する措置がとられた。

一方、2002年に、29%のイングランドの河川で高濃度の硝酸（30mg/l以上）が検出された。高濃度の硝酸が検出されるのは、MidlandやAnglian, Thamesといった地方が多いが、これは集約農業が広範囲で営まれている地域と重なっている。河川における硝酸濃度は季節によって変動し、夏に下がり冬に上がる傾向が顕著である。一般に、硝酸の濃度は水の流出量が増える時期に高くなり、河川中の濃度は、窒素が土壌中に蓄積された状態で、乾燥した夏の終りに大雨が降ったときに上昇している。

なお、ECの「硝酸態窒素に関する指令」は、農業が原因の硝酸汚染を減らして汚染の拡大を防止することを狙いとしている。加盟国は、農業に関わる硝酸流出を抑える規制措置を盛り込んだ行動計画を策定し、全国もしくはNVZとして指定した地域にこれを適用するよう義務付けられている。行動計画は、農家の窒素肥料及び有機肥料の使用制限に関わるものである。

#### （注2）FWAGについて

FWAGは、1968年に設立された民間団体で、農家と政府の中間に位置している。FWAGは、農家主導の、地域に根ざした組織であり、農家の経営や農家の環境保護活動に対するアドバイスをを行うことが主業務である。農家からの信頼は厚く、そうした農家との信頼関係の深さから、政府からの委託を受けて新しい法律や規制に関して農家とのコミュニケーションを計ったり、政府からの委託を受けた調査の実施等の活動も行っている。

職員は、一般職員が、本部に18人、スコットランドに2人、アドバイザーが、本部に110人、各地域支部に計30人いる。アドバイザーは、年間1万回の訪問を実施しており、対象農家は7,500戸に上る。

会員は、全国で約9,000人であるが、会員でなくとも有料でアドバイスを受けることはできる（1日あたり350ポンド；1ポンド=210円として73,500円。以下同じ）。農場に出向いて相談を受ける場合は、DEFRAから補助が出る場合もある。

2003年の取引高は、約550万ポンド（約11億5500万円）で、収入の3分の1がアドバイス料として農家から直接支払われるもの、約25%が英国政府との短期契約による委託事業や調査事業、残りの40%は地方政府からの補助金や大企業からの協賛金などである。

## 1. NVZ 指定までのコミュニケーション

NVZ 指定域内と域外の農家の両方から意見を聞いた。また、FWAG のすべての関連団体から意見を募集した。通常は、ボランティアや地域支部からコンサルテーションを通じてアイデアが出され、FWAG の本部がこれを取りまとめる。全員を満足させることはできないが、全体のバランスを考えて最後に1つの見解を出す。この決定は、FWAG の上級管理チーム（senior management team）が行う。

NVZ 指定の際には、ミーティングを行ったが、その形式は、その時々で異なった。これといったテクニックはない。

また、NVZ 問題に関してのトレーニングを実施した。こうしたトレーニングは、長くとも半日以内になるようにし、20 人くらいの少人数でテーブルを囲み、気軽に心配な点を質問してもらうようにしている。

そしてアドバイスの際には、

- ① 農家に問題を認識させる
- ② 関心を持たせる
- ③ 行動しようと思わせる
- ④ フィードバック

という点を認識しながら行った。

## 2. NVZ の指定範囲の大幅拡大に関するフリーミーティング

2002 年、NVZ の指定範囲が大幅に拡大された。FWAG は、環境庁（EA）と契約し、主として EA から資金協力を受けて、NVZ に関するフリーミーティング（説明会）を行った。FWAG は、農家からの信頼が厚いところから、農家に直接メッセージを伝えるのに適切だとして、フリーミーティングに関与することになった。

FWAG では、NVZ 規制に限らず、コミュニケーション手段としてこうしたフリーミーティングをよく行う。2007 年から予定されているアンモニア規制についても、すでにフリーミーティングの開催のための勉強を始めている。また、農家の廃物規制も予想されているところから、新規制の施行に際していつでも農家に研修を行えるよう、今から準備を行っている。

規制には反対意見も多かった。だが、規制は法的義務であり、違反した場合には、最高 2 万ポンドの罰金が課されるし、規制に違反している農家には、EA から 6 カ月以内に改善するよう通達も出される。最終手段として、法的措置がとられることもある。

こうした状況の中で、フリーミーティングにおける農家の説得は、反対意見を煽らないように気を付けながら、EU の規制だからやらなければならない、と言って従うようすすめた。英国は NVZ に関する EU 規制の施行が遅れたこともあり、政治的な利害関係もあったが、FWAG は政治的なことには口をはさまないようにしている。

NVZ 規制では、農家にスラリー貯蔵施設を建設し、環境に最も影響のある液肥を 3 カ月管理することが求められている。そこでフリーミーティングでは、2004 年 9 月まで施行された行動計画によって中央政府から建設資金の 40%又は最高 8 万 5 千ポンド（1785 万円）まで補助を申請できること、また、畜産施設に由来する臭気を低減するため、有機化合物を添加して生物分解のプロセスを遅らせるようにすること、等に関してのアドバイスも合わせて行った。

フリーミーティングに参加した農家は、堆肥・液肥の価値を認識し、肥料を購入するよりも得策ではないかと考えるようになった。

英国の農家は、農業と環境問題を切り離せないことを承知の上で農業を続けている。NVZ 規制の場合、それほど大きな変更を要求されなかったということもあり、根強い反対は少なかった。ミーティングを開いて説明しても反対する人には、「We can't help」（では、ご自由に）と告げることになるが、こういう例は極めて少なかった。

### 3. NVZ 域内における Farm Walk（研修会）の例

2004 年 3 月 9 日、NVZ（硝酸態窒素汚染地域）の規則について考えようと、民間団体 Forward Farming と FWAG が合同で企画した催しが Robert Rook 氏のウェイトン高地農場（Weighton Wold Farm）で開かれ、農家をはじめ農学部の子生やコンサルタントら 35 人が参加した。この農場は 98 年に NVZ 地域に指定されており、規則に関する豊富な経験がある。

まず、FWAG のマーティン・フィリップス（Martin Phillips）氏が、栄養素の利用効果を高め、周辺環境への浸出を最小限に抑えるための「栄養素管理計画（Nutrient Management Plan）」の概要を説明した。これは、堆肥の散布禁止区域を示す農場マップを作成し、それ以外の場所に堆肥の散布がどのような影響を及ぼすかを評価するというものである。

計画では、堆肥について標準分析や特別分析を行い、既存の散布率を用いて、散布する肥料や利用可能な肥料を決定する。そして、土壌窒素の状態やリン酸、カリに関する指標

を参考に、これを無機肥料の規定量から差し引くことになっている。この情報はすべて、DEFRA の報告書『RB209 Fertiliser Recommendations』から引用した。

また、ジョン・ヘイワード (John Hayward) 氏からは、過剰散布や浸出の心配のない市販のリン酸葉面散布剤についてプレゼンテーションがあった。

現場には、堆肥を計量して 1 ヘクタール当たりの正確な散布率を出す堆肥散布機器もあった。農家の人たちに、区画あたりの堆肥散布量を当ててもらおう試みが行われ、優勝者 2 人には環境庁の後援で FWAG が作成した「栄養素管理計画」が贈られた。

午後には、今季の小麦管理とストロビルリン系殺菌剤の使用について、メイ・ドウソン社のデイブ・クラーク (Dave Clark) 氏から、時期的にも相応しい内容のアドバイスが示された。

#### 4. ワークガイドの配布

NVZ に関しては、DEFRA から「良好な管理に関する規則」(good practice code) が指定地域内のすべての農家に通達され、また、EA が独自に作成した農家を対象に平易な言葉で書かれていて分かりやすいガイドブックが配布されている。これらは規制ではないが、守らないと裁判で問われたとき不利であり、読んでもらうことが大事である。しかし、FWAG がミーティングで尋ねたところ、忙しいので読んでいない農家がほとんどだった。したがって農家に読んでもらう工夫が必要で、FWAG はアドバイスをさらに要約してワークガイドを作成し、農家に配布した。

### 第 3 節 英国農民連盟の畜産公害への取り組み

英国農民連盟 (National Farmers Union ; NFU) は、英国最大の農民組織 (会員数 ; 約 6 万人) で、資金的にも英国政府から独立した機関である。畜舎等の建設に際し、農家と近隣住民との間で争いがあった場合について、NFU から聞き取り調査を行った。

畜舎等の建設に際して臭気問題が発生し、農家と住民との間で争いがあるような場合には、NFU としては直接介入はせず、農家に対し、問題解決に向けての一般住民との話合いのやり方等についてのアドバイスを行っている。

まず、会員が建築物を建てたいという相談に来た場合、計画の承認を受けたかどうか、

そちらの方にコンタクトすること、近所の人達と話し合いをしたかどうか、アドバイスする。最近では、農家と消費者との間の距離が広まってしまったので、村の端の方に何かが作られるとなると、いろいろな問題が発生してくる可能性はある。そうした場合、公民館に、場合によってはパブでもいいのだが、住民に集まってもらって、なぜそうしなければならないのか、それが住民にとってどういった影響があるのか、農業とはどういうものなのかというようなことを話し合う。NFU は、どういった感じで話し合ったらいいかというようなアドバイスをするが、英国では、ほとんどの場合、消費者教育で解決が見つかる。

畜舎等を建設するときには、地域ごとに設けられている「計画委員会（Planning Commission）」の建設許可を受けなければならないが、計画委員会は、当該畜舎等に由来する臭気が強いような場合、地域住民の反対はないか等についても計画を審査する。どのくらいの臭気があるのか、居住地が風下にあるかどうかを調べ、そして、それを少なくする方法はないのか、例えば木を植えてみる、スラリーをきちんと処理する施設の導入を検討する、ストローを混ぜて見たらどうか、あるいはどのくらいその地域で集中して作業等を行うか、そういうことを全て計算して、認可するべきかどうかを判断する。

要は、始める前に近所の人達と話し合いを持って、説明をする、ということである。近所の人達は、そこではなくあっちに建てたらどうかといった意見を言うかもしれないが、最初に話し合いを行って決めていくことが大事である。建設許可は、きちんと準備すると下りる可能性は高いが、それは近所の人と話し合いをきちんとして意見をまとめたり、地域にいる専門家が見てもらって、そこに建てても問題ないと専門家が判断している等、きちんと自分のケースをまとめた場合である。

決めるのは、最終的には住民ではなく計画委員会である。きちんとしたビジネス（農業施設や畜産施設の建設は、大抵きちんとしたビジネスと認められる。）が、きちんとした計画で、きちんとした建物を建てるのであれば、そしてそれに計画委員会が何の問題も見つけられないのであれば、例えちょっとした臭気があるといって住民が反対しても、それはビジネスに反対する理由にはなりえない。

計画委員会は、そういったケースについて判断するためのしっかりしたガイドラインを持っている。計画委員会は、判断するにあたり当然地域住民の反対意見も聞くが、それが単に畜産由来の臭気がいやだという程度であれば、計画がしっかりしている限り、反対する理由にはならない。状況によっては、計画変更や、動かすことを命じられることもあるが、ダメといわれることもあるが、決定するのはあくまで住民ではなく、建設許可を出す計画委員会である。

居住地との境に豚舎を作るような場合は、臭いが強いし、土地や家屋の資産価値も下がるので、なかなか建設許可もおりないが、多少の臭気があるといった程度なら、それほど難しい問題ではなく、建設許可は下りる。

英国では、やるべきことをきちんとやっていたら、時間はかかるが、建設許可を取得することは難しいことではない。

こうした問題は、どこの国でも難しい問題と思うが、一番大事なのは、そういった人々を教育することである。

英国でも交通システムが発達して郊外に住み、通勤する人が増えてきている。ただ貴方はここに来て5ヶ月だろう、この人達は1000年も農家をやっている、今、新しく来て文句を言うんじゃない、と言うことになる。中には雄鶏が朝鳴いて起きてしまったとか、教会の鐘の音がうるさいと言う人もいる。そこに今まで住んでいた人達はそれでよかったのに、新しく町から来た人達と違ってそういうことは許されない。同じように、田舎に行くと道路に街灯がないことを町から来た人達が文句を言う場合があるが、街灯をつけるとなるとお金もかかり、それは近隣の人達の税金である。今まで住んでいた人達は文句を言っていないのだから、新しく町から来た人には、田舎は町とは違うということを認識させることが大切である。確かに対立はあるが、ローカルレベルでそれは解決している。

以上の背景には、英国国民が、自分達の周囲にある「Landscape(自分達の祖先、場合によっては中世以前から受け継いできて、自分達も大事に維持し、子孫に残していく責務があると思っている光景)」を大事にしており、そのためには地域農業や地域の仲間である農家が果たしている役割が重要であると考えていることがあるものと思われる。近年は、農民達も、そうした景観(Landscape)を大事にする気持ちを共有しているとのことである。

## 第6章 米国における地産地消における行政コミュニケーション

地産地消は、わが国だけでなく、米国やカナダにおいても取り組まれている。カナダにおける取組みは四半世紀にさかのぼることができるし、米国でも10数年の歴史がある。

米国の場合、地産地消に関する取組みは、地元産の新鮮な農作物を手に入れたいという市民、NPOの運動が起点となっているが、農務省(USDA)もファーマーズマーケットの設置に助成プログラムを用意したり、地域の市場開発のための調査費を助成したりするなど、積極的にこの問題に関わっており、2002年農業法も地産地消を積極的に支援している。

わが国では、行政機関としては、主として地産地消への取組みは、地方農政局や都道府県、市町村で行われているが、全国的な連携の輪は、まだ出来上がっていない。米国では、NPOであるフードルートネットワーク(FoodRoutes Network, FRN)が「新鮮な地場産を買おう」(Buy Fresh/Buy Local)キャンペーンを展開するとともに、ウェブ等を通じて情報の提供、コミュニケーションマニュアルの発行など、全国組織として運動の中心的存在となっている。

持続型農業ペンシルベニア協会(Pennsylvania Association for Sustainable Agriculture, PASA)は、フードルートネットワークが結成される前から活動しているNPOで、メンバーの半分は、消費者、市民である。この団体は、地元産の販売促進に取り組んでいる農場、中でも小農場を支援するために立ち上がった消費者・市民を中心に組織された団体である。農業を応援するメッセージがPASAやフードルートネットワークのホームページ上に溢れているが、これは、農業サイドが発しているメッセージではない。このため、メッセージは、農業サイドだけでなく消費者・都市サイドにも受け入れるのであろう。わが国の地産地消運動も、消費者・都市サイドが積極的に関わる状況を作り出すことによって更に発展することが期待できるのではないかと考える。

### 第1節 持続型農業ペンシルベニア協会の取組み

#### 1. 設立と活動の概要

持続型農業ペンシルベニア協会(PASA)は、ペンシルベニア州における持続型農業の発展と地域社会との協力を目的として、1991年に設立されたNPOである。農業者に限らず地域住民、教育機関、環境団体から広く加入メンバーを募り、年会費(学生15ドル、個人35ドル、農場・家族55ドル、企業150ドル)を徴収することで運営されている。

PASA は、農場内外における各種教育プログラムの実施、地域住民の誰でもが参加できる農業をテーマにした会議の開催、ニュースレター及びウェブサイトを通じて、農業及び食品安全の情報を地域に積極的に発信することによって、生産者と消費者の友好的な協力関係を構築することを目指している。

PASA では、「新鮮な地場産を買おう」(Buy Fresh/Buy Local)キャンペーンを展開しているが、このキャンペーンは、非営利団体の「フードルーツ・ネットワーク」(FNR)が全国的に展開しているキャンペーンと連動している。同団体の活動については、後述する。PASA では、このほか、持続型農業による食肉・酪農品の生産・流通について支援を行っている。

PASA によると、「新鮮な地場産を買おう」キャンペーンについて、

- FRN の認定を受けて「新鮮な地場産を買おう」キャンペーンを展開しているのは、11州である。その中でニュージャージー州が最も進んでいる。しかし、このキャンペーンは、まだ初期段階にあって、大きな経済の流れの中で、逆流をさかのぼっている魚のような感じがしている。
- PASA のメンバーの 50%は農業者であり、残りは、これから農業を始めたい人や消費者などで、メンバーを多様にすることが組織作りの目的でもある。メンバーが多様であることによって、メンバー間に摩擦が生じるようなことはない。
- 2004 年の全国的な大会には、28 州から 15,000 人が参加した。これには、「ミネソタ産」といった各州における取組みの参加者も含まれる。

と述べている。

## 2. 農業プロジェクト・プログラムの開発と実施

PASA では、自然環境に配慮しながら安全な農産品を生産する農場を作るのため、様々な農業プロジェクトやプログラムを開発し、実施している。特に成果をあげているものとしては、次のものがある。

### 1) 地域密着販促プログラム

「地域密着販促プログラム」(Regional Marketing Program)は、生産者には州内での販売の機会を拡大することを、消費者には州内において持続型農業で作られた農産物に対する認識を高めてもらうことを目的に実施しているもので、PASA では、農業者と共同で、地域密着型の農産物販売促進の戦略を立て、州内都市部の消費者向けに直接販売できる市場の設立などの方法によって、地域の農産物売上の増加を目指している。

このため、PASA は、州を南東部・西部・北部・南部の4地域に区分して活動を進めており、南東部では、既にプログラムが実施されている。PASA がこのプログラムに使っている資金は2万ドルと少額で、大手流通企業が200万ドルを使っているのとは、比較にならない、と述べている。

#### <南東部地域>

ランカスター郡、フィラデルフィア郡など10の郡を対象地域にプログラムが実施されている。持続型農業の復興には、地元消費者との密接な関係が不可欠であるという考えの下に、「新鮮な地場産を買おう」キャンペーンが展開されている。市場や商店、レストランなどで同スローガンの広告を掲げ、また地元の農産物が入手できる場所を紹介したホームページを設置することによって、地域の消費者への周知が図られている。

#### <西部地域>

西部19の郡を対象地域としたプログラムが始動している。レストランのシェフ向けの地元産品の直売、大学食堂での地元産品を調理した昼食・夕食会（「農場から大学へ」プログラムと連動）、ファーマーズマーケットに対する広告費の提供などの支援を行っている。「新鮮な地場産を買おう」キャンペーンも実施され、消費者向けに地元産品を購入できる農場、直売市場、商店を記載したパンフレットが配布されている。

#### <その他の地域>

州北部・南部地域においても、「新鮮な地場産を買おう」キャンペーンは、開始されたところであり、ペンシルベニア大学普及部があるセンター郡ではファーマーズマーケットでイベント等が既に実施されている。

### 2) 農場教育プログラム

「農場教育プログラム」(Farm-Based Education Program, FBE) は、多くの農業者が持続型農業に興味を持ちながら、情報や経験不足から、経営に導入できていないため、PASA では、このような農業者に助成金や技術支援、教育イベントや出版物によって情報を提供し、持続型農業・有機栽培の普及に努めている。

PASA は、2004年、FBEのイベントとして、18のフィールド・デイと4つの集中教育プログラムを実施した。持続型農業を実施している個人の農場が会場となっており、すべて有料である。メンバー以外にも農業者、一般市民は誰でも参加することができる（メンバーには参加費割引がある）。また同プログラムは、ペンシルベニア州の教員の義務となっている教育訓練プログラムの単位としても認定されている。

PASA は、農場教育プログラムについて、「2004 年夏に実施した 18 のイベントには 500 名が参加した。参加者の 75%は農業者で、栽培技術的な内容であり、参加者の 20%から農法を変えるという答えが得られた。変えようと思っている参加者はもっと多いと思う」と述べている。

#### <フィールド・デイ>

フィールド・デイは、農業初心者と一般市民向けで、農場内を案内し、作業全般を説明しながら、持続型農業や有機栽培を紹介している。

2004 年夏に実施した 18 テーマのフィールド・デイの実施日とテーマは、次のとおりである。

- 6 月 3 日 有機穀物生産・農場デザイン
- 6 月 9 日 温室・耕作地における有機栽培・害虫対策
- 6 月 18 日 食肉・皮革用ヘラジカ飼育
- 6 月 29 日 野菜収穫後の管理
- 7 月 7 日 家族経営農場の設備
- 7 月 9 日 肉牛の有機飼育
- 7 月 24 日 朝鮮人参の栽培
- 7 月 28 日 養豚の新システム導入
- 8 月 9 日 トンネル型ハウスでのハーブ栽培
- 8 月 25 日 繊維生産用家畜（羊など）の飼育及び寄生虫防除
- 8 月 27 日 乳牛用飼料とうもろこし・大豆の有機栽培
- 9 月 14 日 有機農法認定の模擬検査
- 9 月 23 日 持続型農業に適したエネルギー生産（太陽光発電）
- 9 月 29 日 生花・野菜の温室栽培
- 10 月 11 日 有機栽培（農業実習生限定対象）

例えば、8 月 27 日に実施された「乳牛用飼料とうもろこし・大豆の有機栽培」を見ると、次のような内容になっている。

会場は、乳牛 100 頭を飼養する農場である。夏期は放牧、冬期は農地内で有機栽培した飼料を給餌しており、生産した牛乳をすべて「オーガニック・バレー」(Organic Valley) という有機農法を採用している農家の協同組合を通して販売している。フィールド・デイは 10 時から午後 3 時に開催され、まず農場主が場内全体を案内し、乳牛飼養施設のほか、牧草、とうもろこし、大豆などの飼料栽培圃場、飼料の栽培法、重要な設備について説明した。昼食を挟み、午後はオーガニック・バレーとの関係について説明し、参加者からの質問を受けた。

#### <集中教育プログラム>

集中教育プログラムは、より専門的・実践的な内容となっている。2004年度は、次の4テーマで実施された。

- 6月22日 生乳からのチーズ生産
- 9月10・11日 荷馬飼育
- 10月1日 祝日用七面鳥飼育
- 10月2日 繁殖用七面鳥選定

#### 3) 農場実地研究

「農場実地研究」(On-Farm Research)は、メンバーの農場において研究を実施し、その結果を農場の生産性向上に役立てようとするもので、ペンシルベニア州立大学と共同して実施している。PASAの定例会議でその年の研究テーマを選定し、参加農業者にデータを提供してもらい、2004年度は間作物の選定、動物寄生物の防除、土壌肥沃度の向上などが選ばれた。研究成果は、協力農場に随時直接提供されるほか、PASAのウェブサイトにも掲載される。

PASAでは、このプログラムについて、

- プログラムは、応用研究を農場段階で行うもので、得られた研究成果は直接生産者の生産性の向上に役立つものである。
- ペンシルベニア州立大学が資金を提供し、研究が適切に実施できる農場をPASAが選んでいる。連邦政府の役人や州立大学の研究者に対して農業者が不信感を持っており、PASAが中に入ることによって現場での応用研究を実施しやすくしている。
- 農業者が連邦政府や州立大学に不信感を持つようになったのは、80年代の経済危機が大きく影響している。40年前にはこれらの機関は信頼されていたが、今は状況が全く違う。

と述べている。

#### 4) 農場から大学へ

「農場から大学へ」(Farm to College)は、新たな地元密着型市場として、州内の大学の学生食堂に直接農産物を購入してもらうプログラムである。PASAでは、大学側にも新鮮で質の良い農作物を使うことによって学生食堂の質も上がり、大学と地域の協力関係に貢献できるメリットがある、と述べている。

先に述べたように、大学食堂において地元産品で構成したメニューの昼食会・夕食会開催、というユニークな活動も実施されている。

なお、PASAによると、PASAが重視しているのは、①教育と調査研究、②地域の市場

開発、③コミュニティの形成である。①の教育と調査研究では、大学から農家への教育や技術の移転よりも農業者から農業者への技術の移転の方が効果的であるので、これを重視している。大学では、最近農業者に対する接し方を変えているが、まだ「こうすべき」という姿勢がある。これでは、農業者は、寄って来ない。農業者が農業者に提供する技術情報は、農場や牛を観察していて気がついたものが多く、実践的で、生産性の向上につながっている、としている。

## 第2節 ミネソタ州における取組み

### 1. ミネソタ産計画の概要

ミネソタ産計画（Minnesota Grown Program）は、ミネソタ州農業局（Minnesota Department of Agriculture, MDA）、生産者、加工業者から成るパートナーシップによって実施されている。現在では、州政府が主導している色彩が強いようにみられるが、もともとは、1980年代に、果物と野菜の生産者が開始したものである。今日では、果物、野菜の生産者、流通加工業者に加えて観賞用植物の生産者、更に生産者が着用するという一方で、衣類関係者も入った幅広い運動として展開されている。

#### <計画を進める理由>

ミネソタ産計画を進める理由として、MDAは、ホームページで次のように説明している。

「ミネソタ産の農産物を探す理由は、いくつもあります。地域の支援、環境保護、健康的な食生活はほんのわずかな例に過ぎません。ミネソタ産農産物は、新鮮で、品質がよく、楽しむことができます。なによりもミネソタ産の農産物は産地直送です。食べ物だけでなく、クリスマスツリーや切花も遠くから運ばれてきたものよりも新鮮です。ミネソタ産のロゴを使用している生産者は、自分の作った農産物に非常に自信を持っており、味わっていただければすぐに分かるでしょう。家族での農業体験は楽しく、学習になり、非常に有意義なものです。多くの農場では、学習ツアーや学校からの訪問を受け入れています。りんご園やベリー栽培地、クリスマスツリー農場などは特に楽しめるでしょう。」

#### <計画の成功理由>

MDAのミネソタ産計画の責任者は、同計画の推進状況とその成果について、州の生産者が減少している中で、生産者メンバーが増加していること、リスト作成などの活動によって売上が上昇していること、ミネソタ州の消費者が、農産物がどこから来ているか、どのように生産されたかに興味を持つようになって来たこと、この計画によって消費者に生

産者と直接顔を合わせるネットワークを提供できたことをあげている。その上で、よりきめ細かな消費者サービスができる生産者が市場で求められていること、近年、食品流通システムが大規模化、集約化される傾向にあることから、消費者からの個々のリクエストに応えることができる小規模な生産者に、もっと販売機会を与えたいと考えている、とし、また、「生産者の顔が見える食料」を要求する団体も出ている、と述べている。

MDA では、計画は成功しているとし、その理由として、次のことをあげている。

- 計画の成功に寄与したのは、生産者とのパートナーシップである。パートナーは、諮問委員会で計画の策定に関わり、資金も提供している。プログラムでは、州予算よりも個人の資金の割合が多い。例えば、計画で直売市場のテレビ CM を流す活動をしているが、その費用は 1/3 が州農業局、1/3 がミネアポリスのファーマーズマーケット、1/3 がセントポールのファーマーズマーケットという分担になっている。州農業局の負担は、年間 2 万 4 千ドルである。クリスマスツリーや、リンゴについても同様の CM を流しているが、活動費用については 60% が民間から、40% が州政府から、というバランスになることを目指している。
- 多くの州では、地元産品販売促進プログラムに特定の政党や知事の影響が強く出ているが、ミネソタ州では、計画から政治色を排除していることである。

#### <買うことを楽しむ消費者>

州の計画責任者は、「州政府としては、ロゴの認識を高め、他の市場にあるものは地元産ではないかもしれないことを分かってもらい、州産品の販促につなげることである。ミネソタ産計画は、包括的なマーケティングプログラムで、特定の農産品や畜産物の生産者が市場を開拓できると考えている」。また、「消費者が地元産を選ぶ理由は、他の様々な要因に影響されることが分かってきた。例えば、経済状況が悪化している時期は、地元の経済を支えるために地元産品を買う、と応えた人が多かった。しかし、経済が好転すると、より新鮮で高品質だから、という回答が多くなった。プログラムの販売戦略・マーケティングは、新鮮さ、高品質、生産者から直接買うことの楽しさを目的にしており、経済支援などの優先順位は、後になっている。この 15 年間で、生産者と直接話し、農産物を購入するという行為自体を楽しむ人々が急増してきた。直接購入の目的が、農産物そのものだけではなくてきたということである」、と述べている。

#### <ロゴ、ラベルの使用>

ミネソタ産計画の基盤の一つは、州法によって一定の条件を満たした生産者、加工業者に対して、商標登録した「ミネソタ産」(Minnesota Grown) のロゴ又はラベルが発行されていることである。ライセンスの有効期間は 1 年間で毎年更新することになっている。

計画では、非営利団体の「ミネソタ産プロモーショングループ」(Minnesota Grown Promotion Group, MGPG)との密接な連携の下に、ライセンスを取得している生産者にステッカーやその他の販促物用品を無料で提供している。

実際のロゴ、又はラベルを使用する許可は、農業局長が行っている。条件は、加工品の場合、ミネソタ州で生産された農産物を80%以上用いていることである。違反者には1,000ドルの反則金が課せられることが定められているが、現在のところ、反則金を徴収された違反者がいないとのことである。

ロゴやラベルの使用に関して、MDAの計画責任者は、「ミネソタ産計画のロゴが1つに統一されたことにより、消費者により解りやすくなったという利点もある。ロゴはミネソタ州内では、大半の人が認識していると思う。食料品店などでロゴのラベルの付いた商品の方がよく売れる、という販促担当者からの報告を得ている」とし、ロゴを普及させることによる効果を強調している。

#### <広い計画の対象範囲>

MGPGでは、農場で使用する帽子、Tシャツ、トレーナーなど衣服も販売している。これは、一般の人も購入できるようになっている。このようにミネソタ産計画では、農産品だけでなく、クリスマスツリーのほか、衣服も対象とするなど、計画の対象品目の範囲は、広いものとなっている。

この点に関して、計画の範囲が広がったことは、マイナスの面を持つのではないかと考えられたので、MDAの計画責任者に聞いたところ、「対象品目をこのように広げたのは、食肉を含めた花、木など他の産品も対象に含める方が自然であると考えようになったからである。特に違和感は寄せられていない」と述べている。

#### <参加者の増加>

ミネソタ計画には、州の農業経営者、牧場経営者、ファーマーズマーケット、肉市場などが参加できる。プログラムは、農産物の販売促進と、生産者と消費者とつながりを持つよう支援することを目的に作られている。

MDAの計画責任者によると、「この10数年間、プログラムに参加する生産者は、毎年5-10%の割合で増加している。農場数が減少していることを考えると良い数字だと思う。プログラムに参加するためには、州農業局に申請し、許可を得ることが必要である。要求された場合の書類の提出や、実際に栽培したものを販売しているかを確認するための州農業局の監査に応じなければならない。より多くの生産者が参加してもらえるような条件にし、余りむずかしい条件にはしていない。しかも許可取得の費用はわずか5ドルである。生産者の直接販売においては、ほとんどの場合、100%がミネソタ産であるが、化学肥料使

用不可などを条件にはしていない。有機農法でも、従来型農法でも参加できるようにしている」と述べ、ハードルを高くしないようにしている。

#### <計画参加によるメリット>

5 ドルの参加費用で、次の権利を得ることができる。

- ミネソタ産ロゴを使用できる年間のライセンス権を得る。
- 自分の農産物を宣伝広告するために、無料のステッカーやポスターを入手できる。
- ニュースレターを通じて、イベントやプロモーションの情報を継続的に入手できる。
- 「2004年版ミネソタ産農産物情報」への掲載資格が得られる。

「ミネソタ産農産物情報」は、普及員、不動産業者、その他多くの人によって、教会、図書館、旅行情報センター、プログラムに参加している州内の農場などに無料で配布されている。

「2003年情報」への掲載費用は40ドルで、印刷物への掲載と、地図とウェブリンク付きのオンラインへの掲載をあわせた価格である。

MDAの計画責任者によると、「消費者に直接販売している生産者を対象に、約3年ごとに調査を実施し、人々が地元の農産物を買っていること、ミネソタ産品を求めていることを確認している。ウェブ上にも載っているが、年間17万部を印刷している。主に州の観光案内所、図書館、市役所、州の農産物フェアなどに置いて、訪れた人に手にとってもらえるようにしている。公共施設以外にも、多くの企業からリストを配布したいという要望がある。病院や診療所は、新鮮な食物による適切な食生活を指導する立場であり、要望がある。企業に送る場合もリストは無料である。毎年リストのボリュームは大きくなっており、リストの掲載農家は現在570件になっている」という。

#### <メディアの対応>

MDAでは、「プログラムの活動の中でもユニークなものとして、特約メディアスポンサー制度がある。チャンネル4はスポンサーの一つで、プログラムでは所定回数分のCM費用を払っているが、実際にはそれ以上の回数分のCMを流してくれる。2003年は、複数のラジオ局もスポンサーになった。スポンサー制度について発表し、応募してきたメディアと協議する。2003年は、多くのテレビ局、ラジオ局から応募があった。メディア側にとっての利点の一つは、プログラムでは年間約5万ドルを宣伝費として準備していることであろう。リストに彼らの広告を掲載し配布することで、メディアの印象を高める役割も果たしていると思う」と述べている。

#### <情報掲載基準>

ミネソタ産農産物情報を掲載する場合、いくつかの指導基準が定められているが、その

うち、3つを紹介する。

- ① 食用肉と鶏肉に関して生産者がミネソタ産情報に書き込む表現は、正確で、法を順守していることを証明できなければならない。また、多くの表現（例；新鮮、脂肪のない、自然、低脂肪、高タンパク、オーガニック）は、法に基づいた明確な意味や定義でなければならない。また、ホルモンゼロ、人工ホルモンゼロ、ステロイド剤ゼロなどは、食用肉、鶏肉に関しては使用しない。
- ② ホルモンゼロ、ステロイド剤ゼロ、抗生物質ゼロ、（他の製品）より脂肪が少ないなどの健康に関する文言の使用は避ける。
- ③ 持続可能な方法で飼育、自然な環境で飼育された、牧草地で飼育された、放し飼い、オーガニック（許可されているか、認可を免除されていること、オーガニック規則を順守していること証明できる場合）については、証明が可能であれば、宣伝文句として使用できる。

#### <「新鮮な地場産を買おう」運動との関係>

「新鮮な地場産を買おう」キャンペーンは、ミネソタ産計画とは別の活動であるが、目的が似ているので、州では、同様の目的に向けて活動している団体と協働しようとしている。ロゴやスローガンを使用するための正式な協定はまだ結んでいないが、これが効果的であるかどうか協議している段階で、将来、協定を結ぶかもしれない、と述べ、両者の関係を調整していく考えである。

#### <ファーマーズマーケットとの関係>

MDA では、ファーマーズマーケットに関して、ミネアポリスのファーマーズマーケットについては、発展の歴史的経緯と東南アジア出身者とのコミュニケーションのむずかしさもあげている。

- ミネアポリス市とセントポール市には、性格の異なる2つのファーマーズマーケットある。ミネアポリス市では、生産者でなくても販売できる。ミネソタ産とそうではないものが混ざって売られているので、消費者には分かりにくい。ここは、市ではなく生産者連盟が市場を運営しており、彼らがルールを決めている。
- セントポール市のファーマーズマーケットは、50 マイル以内で生産されたもので、しかも農家が自分で生産したものを販売することになっている。セントポール市のように50 マイル以内で生産されたものの販売に限る、というルールを設けている市場は多い。
- セントポール、ミネアポリスのどちらの市場でも、東南アジア出身者が約30%を占めている。彼らとのコミュニケーションは、MDAの課題の一つである。目下のところ、彼らは従来の生産者連盟に参加することには関心がないようである。これは、言葉の問題よりも、文化的な理由が大きいのと思う。東南アジアの人々は、アメリカ政府への不信

感が強いように思える。

#### <コミュニティ支援農業>

MDA の計画責任者は、「コミュニティ支援農業」(Community Supported Agriculture, CSA) を実践する農場は、直売市場などに参加することでこのプログラムにも参加できる。CSA 農場が 6 か 7 つリストに載っているが、これは少ない。CSA を導入することは容易ではない」と述べている。

#### <ホームページ>

ミネソタ産計画のホームページは、一元的に情報を提供することを目的に構成され、ポータルサイトとなっている。トップページの構成はシンプルであるが、必要な情報にはすぐにたどり着けるのではないかとみられる。ここでは、わが国の都道府県の「地産地消」関連のホームページを比較することにはしないが、概して、各県のホームページは、トップページの情報量が多過ぎように見受けられる。

## 2. ファイブ・ア・デイとミネソタ産計画

ファイブ・ア・デイ (Five A Day) は、米国がん研究所 (NCI)、農産物健康増進基金 (PBH)、疾病予防・管理センター (CDC)、農務省 (USDA)、生鮮果物野菜協会、農産物マーケティング協会 (PMA)、ドールフード社、アメリカがん協会、米国栄養・活動連盟 (NANA) などによるパートナーシップによって展開されている。

ミネソタ州では、このプログラムが最初に全国的なものになったとき、「ファイブ・ア・デイ健康パートナー」(5 A Day for better Health partner) になっている。

ミネソタ州では、プロジェクトを推進するために、ミネソタ・ファイブ・ア・デイ職場健康委員会が設立され、委員会メンバーとして、ミネソタ健康局 (議長)、ヘネピン郡健康局、レイ・リフィー・グリーン委員会、ミネソタ農業局、ミネソタ高齢者委員会、ヘネピン郡地域健康委員会、ミネソタ健康局、第二収穫食品銀行、ミネソタ雇用局の代表が参加している。

また、ミネソタ州では、ファイブ・ア・デイを推進するため、各職場における普及教育活動に取り組んでいる。このプロジェクトは、従業員が毎日 5 サービング以上を摂ることを推進するもので、この中で、ミネソタ産の農産物を食べることが奨励されている。

プロジェクトは、会社の従業員に、毎日野菜と果物を合わせたものを最低 5 サービング食べることによるメリットに関心を高めてもらい、健康と栄養改善に役立つためのツール

を提供することを目的としている。

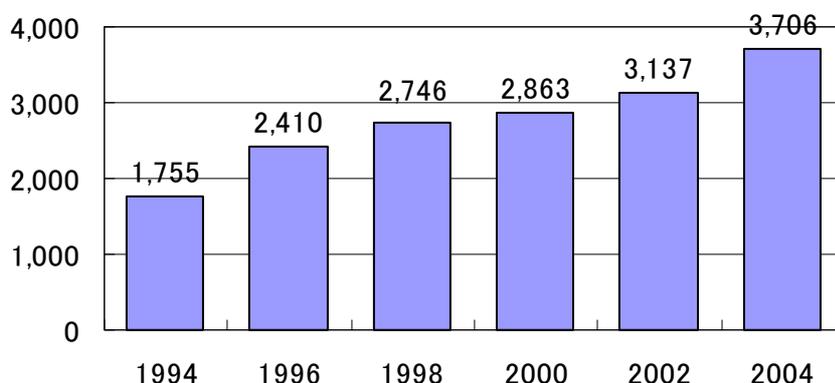
MDA の計画責任者は、ファイブ・ア・デイについて、「ファイブ・ア・デイの調査で、53%の人が一日3から4サービングしか果物又は野菜を食べていない。アメリカ人の食生活にはまだ改善すべき点が多い。ミネソタ産計画のリストは、人々が新鮮な地元産の野菜や果物を見つけるための良い手掛かりになると考えている。企業から、職員にリストを利用してもらい、健康な食生活を送ってもらおうという意向で配布の要望が来ることもある。企業のオフィス内で、臨時のファーマーズマーケットを設置するという活動も行っており、従業員には大変好評であった。臨時のファーマーズマーケットに来てくれた人々に、従来のファーマーズマーケットにも来てもらえるようにすることを検討している」と述べている。

### 第3節 農務省の取組み

#### 1. ファーマーズマーケットに対する支援

農務省（USDA）によるファーマーズマーケット支援の歴史は、まだ浅い。全国的な統計調査が初めて行われたのは1994年である。USDAの農業市場局（Agricultural Marketing Service, AMS）が卸売・代替市場プログラムの一環として、各州農業局のファーマーズマーケットのデータを基に調査を実施し、「全国ファーマーズマーケット要覧」（National Directory of Farmer's Market）を発行した。以降2年ごとに要覧は更新され、マーケットの拡大傾向と市場の将来性が明らかになった。同要覧によると、1994年に1,755か所であったマーケット数は、2004年には3,706か所と、2倍以上に増加している。このような増加傾向を受け、2002年農業法では「ファーマーズマーケット促進プログラム」が設立された。

図6-1 ファーマーズマーケット数の



現在、USDAは、農業市場局マーケティング部を主な窓口としており、関連ホームページは同部内に開設されている。

また、USDAでは、ファーマーズマーケットの支援プログラムを実施しているので、その概要を紹介する。

#### 1) 農業市場局マーケティング・サービス部 (MSB) の支援活動

MSBは、アメリカで生産された農作物の販売促進を使命としている。従来は卸売市場を主な支援対象としていたが、1994年の全国調査開始以降、ファーマーズマーケットも重要な農業市場を拡大することができる要因として、ファーマーズマーケットを含む直売市場への本格支援を開始した。

具体的には、次のことを実施している。

##### <情報センターとしての機能>

調査報告書を農業者、ファーマーズマーケット運営、市民に配布しているほか、情報の更なる普及のため、上記のウェブサイトも運営している。ウェブサイトには、全米各州のマーケット所在地など一般情報のほか、調査報告書、マーケットの最新動向報告なども掲載されている。サイトへのアクセスがむずかしい人々のためには電話サービス「ファーマーズマーケット・ホットライン」が設置され、質問等に回答をしている。

##### <普及活動>

国内各地で開催される会議やトレーニングプログラムを支援している。発表される学術調査の結果などを農業者、州農業局などと共有し、マーケティング戦略に活かすためである。

ファーマーズマーケット運営者による組織は地方を基盤としたものが多く、全国的な組織は近年まで存在しなかったが、2002年、AMSの支援によって、北米農場直売連合(North American Farm Direct Marketing Association, NAFDA)<sup>10</sup>を母体としてファーマーズマーケット連合(Farmers Market Coalition, FMC)が設立された。

全米のファーマーズマーケットの総意を代表する組織として、政策決定へのアピール、情報及び教育プログラムの提供などを目的に活動している。

#### <ファーマーズマーケット運営>

USDAは、ワシントンD.C.のUSDA本部で、ファーマーズマーケットを運営しているほか、運輸省、メリーランド州・カンザス州農業局内に設置されたファーマーズマーケットも支援している。

#### <マーケット設備改良への技術支援>

MSBでは、ファーマーズマーケットを含む食品市場の設備改善計画を調査し、実現性を分析している。マーケット設備のコンセプト・デザイン作成、費用見積りも行う。調査は、地元州政府・地方自治体及び非営利団体と協力して実施している。

### 2) 支援プログラム

USDAでは、以下のプログラムを提供し、直接、又は間接的にファーマーズマーケットを支援している。プログラムの概要は、上記のMSBウェブサイトでもみることができる。

#### <マーケティング・サービスプログラム>

マーケティング・サービスプログラムは、卸売・代替市場プログラムが前身で、現在は、卸売市場、中央市場、ファーマーズマーケット、直営市場の4タイプの市場について専門家による調査・分析を実施し、報告書を一般に公開して市場の拡大に貢献する。

#### <地域社会食料プロジェクト助成プログラム>

地域社会食料プロジェクト助成プログラムは、地域の食料流通プロジェクトに対して助成金を支給するプログラムで、金額は1万~30万ドル、期間は1~3年間である。2002年にはカリフォルニア州サンフランシスコのファーマーズマーケットが13万ドルを受給している。

#### <付加価値農作物市場開拓プログラム>

---

<sup>10</sup> カナダ・アメリカ各北米地域の企業・農場を中心に組織された直売による利益向上を目的とする団体。カナダの一部地域農業省担当者のほか、イギリス・メキシコなど外国の農業者もメンバーになっている。

付加価値農作物市場開拓プログラムは、付加価値農業を実施する農業者及び農業団体に助成金を支給するプログラムで、支給最高額は 50 万ドルである。ファーマーズマーケットも直売の方法を取ることで農作物に付加価値を与えているとして、複数のマーケット主催農業団体が助成を受けている。

#### <連邦・州市場改善プログラム>

連邦・州市場改善プログラムは、州農業局における農産物販促のための調査研究活動費用の一部が助成される。2003 年度予算では、総額 134.7 万ドルが同プログラム資金として計上された。

#### <持続型農業研究・教育プログラム>

持続型農業研究・教育プログラムは、持続型の環境と地域に配慮した農業システムを構築する農場、大学、非営利団体を助成するプログラムで、ファーマーズマーケットの受給例はまだないが、申請者となり得る。

#### <小規模ビジネス革新プログラム>

小規模ビジネス革新プログラムは、上記プログラム同様まだ受給例はないが、支給対象となるビジネス分野に食物科学や栄養及び地域社会発展があることから、申請の可能性はある。

#### <ファーマーズマーケット促進プログラム>

2002 年農業法によって新設されたプログラムで、AMS が管轄機関になっている。ファーマーズマーケットの拡大を通じて国内市場の活性化を図る。申請、選定の基準を盛り込んだガイドラインがこれから作成される段階であり、支給実績はまだない。

### 3) ファーマーズマーケットを通じた食料支援プログラム

USDA の食料栄養局 (FNS) では、低所得者層の女性・子供向けに「ファーマーズマーケット栄養摂取プログラム」を実施している。州農業局が認定したファーマーズマーケットで食料と交換できるチケットを配布するもので、1992 年から導入され、現在 44 州で実施されている。2004 年の USDA 予算では、プログラム資金として約 2,300 万ドルが計上されている。プログラムの成功を受け、2001 年から高齢者を対象とした同内容のプログラムも開始された。2003 年現在、2,345 か所のマーケットが交換所に認定されている。

## 2. 連邦・州市場改善プログラムの実施

USDA は、1946 年に制定された農業市場法 (Agricultural Marketing Act) に基づい

て、農産物の市場開拓と販売促進を目的とした「連邦・州市場改善プログラム」(Federal-State Marketing Improvement Program)を実施している。このプログラムは、必ずしも地元産の農産物を地元で消費することを奨励することを目的としたプログラムではないが、地元産農産物の販売促進に関するプログラムがいくつか採用されている。

プログラムの資金は、農業市場局 (AMS) に計上されている。年間 25~35 プロジェクトで、1プロジェクトの平均受給額は 50,000 ドル (600 万円) で、補助率は 2 分の 1 までとされている。受給資格者は、州政府農業局又は他の適切な部局等とされており、プロジェクトは、毎年度応募者の中から選ばれる競争的資金である。期間は 1 年で、最長 3 年間まで延長できる。

表 6-1 プロジェクト数及び資金総額

年度	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
プロジェクト数	30	32	32	25	26	34	28	28	27
補助額 (百万ドル)	1.2	1.2	1.2	?	?	1.35	1.35	1.338	1.3 見込

## 第 4 節 フードルーツ・ネットワークの活動

### 1. フードルーツ・ネットワークの活動

「新鮮な地場産を買おう」キャンペーンを発足させ、全国的に活動を展開しているのが、NPO「フードルーツ・ネットワーク」(FoodRoutes Network, FRN) である。

FRN は 1997 年、W.K.ケロッグ財団 (シリアルで有名なケロッグ社の財団) によって、持続型農業の促進を目的として設立された「希望の火」(Fires of Hope)プロジェクトを前身としている。2000 年に正式な非営利団体となつてからは、地域社会に密着した食品流通システム確立のために活動する全米の団体に対して、情報及びコミュニケーションツールの提供、技術支援を行うことを主眼に活動している。FRN 運営ウェブサイトには、「我々はアメリカの人々に、食べ物について再び認識してもらうこと、どのような種からその食物が生まれ、どのような農業者に育てられ、どのようなルートを通して食卓に届いたのかを知ってもらうことに専念しています」と述べている。

「新鮮な地場産を買おう」キャンペーンは、活動の柱の一つである。2002年4月、全米の主要農業州にある10の地域非営利団体をパートナーに認定して、同運動を始動させた。認定パートナーには20数団体からの応募があったという。

なお、FRNによると、現在、認定を受けているパートナーは11になっているとのこと、2005年春には数州に拡大されること、国際的な連携も希望しているとのことである。

運動の目的は、地元の農業者と消費者のつながりを強め、持続型をベースに現行の食品流通システムを変えて行こうというものである。背景には、1999年にマサチューセッツ州で実施された地元産品販促キャンペーンの成功がある。地元の団体CISA(Community Involved In Sustaining Agriculture)がFRNの支援を受けて実施した「地元のヒーローになろう」(Be A Local Hero)キャンペーン後の調査で、78%の消費者がキャンペーンは記憶に残ったと回答し、そのうち65%は、実際に地元産品を購入していた。更に、70%の農業者が、キャンペーンで売上げが増加したと回答した。これらの結果を受け、同様の活動を全国に拡大することになった。

認定パートナーには、1で報告した持続型農業ペンシルベニア協会(PASA)のほか、カリフォルニア、ミネソタ、オレゴンなど農業州の団体が選ばれている。

FRNは、このほか、以下の活動を行っている。

- ウェブサイトによる情報配信 (<http://www.foodroutes.org/>)
- 全国の農業者・消費者を対象とした意向調査
- コミュニケーションツールの発行

FRNでは、持続型農業の普及・拡大を実施する担当者のために、コミュニケーションマニュアルを多数発行している。「あなたの食べているものはどこから来たか」(Where Does Your Food Come From?)と題されたマニュアル(後掲の資料)では、コミュニケーション戦略の立て方、メディアとの連携方法、ウェブサイトの作成法など様々なコミュニケーション手段について詳しく解説している。

- 「農場から大学へ」プログラムの促進
- 持続型食料・農業システムに関するメッセージを開発すること
- 「地場産を買おう」(Buy Local)キャンペーンを開発すること
- GIS地図に農場と住所を載せること
- 2002農業法による資金を使って州及び地域の食料システムのための戦略を実施すること。

なお、FRNは、「新鮮な地場産を買おう」キャンペーンを展開する理由として、次の5点をあげている。

- ① 特に美味しく，新鮮な農産物が得られる。
- ② 地域の経済を強固にする。
- ③ 危機に瀕している家族経営を支援する。
- ④ 家族の健康を守る。
- ⑤ 環境を保護する。

キャンペーンがどのような団体によって担われているかによって，受け取られ方は異なってくるが，FRN が掲げたキャンペーンの展開理由は，小農場を支援する NPO が掲げていることから，消費者・都市サイドに受け入れられている面があるように思われる。もしこれらの展開理由を農業団体が掲げたら，米国でもすんなりと受け入れられるかどうか疑わしい。

## 2. コミュニケーションマニュアル

FRN によると，このマニュアルは，コミュニティに基礎を置く組織がより多くの一般市民にメッセージを効果的に届け，環境保全型農業や食品の地場流通システムをすすめることを支援するために作成したとのことである。このマニュアルを公表する前は，草の根の環境保全型農業推進組織は，より多くの一般市民とコミュニケーションするための熟考された戦略を作成するといったことに精通していなかった，という。

以下の文章は，フードルーツ・ネットワークのコミュニケーションマニュアルの「農業にコミュニケーションが果たす役割とは何か」の要約である。戦略的なコミュニケーション計画の作成の必要性について述べたものである。

— 以下，要約 —

現在，持続型農業・有機農作物市場の前途は，残念ながら明るいとはいえない状況にある。このまま地方農家の減少，環境破壊を放置するのか，それとも，環境に配慮し，次世代にも農産物を提供し続けることが可能な持続型農業を守っていく努力をするのか，今が分岐点である。

持続型農業組織のコミュニケーションを支援することは，フードルーツ・ネットワーク（FRN）の設立目的の一つである。FRN ではリサーチを実施し，持続型農業各団体が，農業者・消費者・政策決定者などのターゲット・オーディエンスに，効果的なメッセージを伝達してきたかどうか調査した。その結果，従来の方法では，これらのオーディエンスに影響を与えるコミュニケーションが実施できていないことが分かった。この状況を変革

しなければならない。

今日、農業の対外コミュニケーションの必要性が非常に高まっている。90年代は情報過多の時代であった。コミュニケーション・チャンネルが過度に発達し、人々の許容量を超えた報道、意見、メッセージ、アピールが氾濫していた。FRNの調査の結果、バラバラに発信される農業情報が、人々の混乱を加速していることが分かった。それらの情報を整理・把握できるわずかな層を除き、ほとんどの人々が情報を無視するという結果に陥っていた。

農業グループ側が、より統一性のあるメッセージ発信を行うことが重要である。各グループの主義主張は異なり、合意を形成することはむずかしいが、農業分野が得られるはずの資金や一般からの注目を、内輪の争いで自ら失っているような現在の状況は、好ましくない。本来持続型農業は、多様な問題、つまり環境、農場経営、家族経営農場、食品安全、社会的公正などに関わっている。それぞれの分野のために活動するグループが、連携・協力しなければ、一般市民に、これらが相互に関連し合う問題であると理解してもらえないだろう。

一般市民の理解を得るためには、彼らの生活に結び付けた説明が必要である。コミュニケーションの阻害要因の一つに、「他の誰よりもその問題を良く知っていること」があるが、ある問題に精通するあまり、初めてその問題について聞く人に、分かりやすい説明ができなくなってしまう場合がある。一般の消費者が知るべきことは、なぜそれが問題になったのか、どのような影響があるのか、何ができるのか、である。

消費者自身及び家族の生活に限定した関連の付け方もまた問題となる。それ以外のことに関心を持ってもらえなくなるからである。最良の方法は、問題を「一般日常生活」に結付けた説明である。

一例をあげる。大規模養鶏が環境や人々の健康に影響を与える、という事実を理解してもらうために、日常生活にどのように関連付けるか。まず、人々が一度は目にしている養鶏施設の中で、実際にどの位の数の鶏が飼育されていると思うかを尋ねてみる。おそらく多くの人々が、想像を遥かに超える数の鶏が施設に押し込められ、ケンカを防ぐためにくちばしを切り落とされていると知って、ショックを受けることだろう。人々の関心を得られれば、更に、餌から鶏に取り込まれる抗生物質が、その肉を食べる人の免疫系にまで影響すること、大量に発生する排泄物が河川を汚染していることを認識してもらえる。また更に、地域の小型施設だけでも、十分な量の鶏肉と鶏卵を、より低コストで供給できることも説明する。

FRN の調査の結果、消費者は、まだまだ認識不足であるが、情報伝達のターゲットとして重要な層であることが分かった。小規模農場の減少が進み、急速な土地開発によって1時間ごと 50 エーカーの農地がなくなり、大企業による破壊的ともいえる農法が拡大する状況で、消費者は少しずつ、食品の安全性、体に及ぼす影響を意識し始めている。有機食品の購買率が年々上昇傾向にあることからその変化が読み取れる。O157、狂牛病などの食品に関連する病気の発生によって、大規模農場の弊害がメディアでも大々的に取り上げられた。土地の乱開発に人々の関心が集まり、政策決定者によって、減少する農業区域を保護する活動が始まりつつある。現在、農業の継続をアピールする好機が到来しているといえるが、これは永続する傾向ではなく、将来新たな問題が発生すれば人々の関心は移るだろう。

農業者の生産活動を支援することと、政策決定者により良い農業政策を採択してもらうことの2つが、農業の前途を開く方法である。しかし、農業活動は、生産物価格に収益が左右されるため、市場で決められた低価格が農業経営を圧迫し続けている。政策決定者は地元有権者すべての代表であるので、積極的な農業保護のアピールがなければ、低価格な食品を望む声、自分の当選に貢献してくれる大規模企業側の意向を優先してしまう。

農業者と政策決定者を結ぶ、重要なステークホルダーとなり得るのが、消費者である。誰でも生きるために食べる。つまりは、食品流通システムには誰しもが関わっているということである。人々は毎日のように食品を消費し、農業経済の動力となる対価を支払っている。しかし、農場から食卓にどのような経路で食品が届くのかを認識している人はまだ少ない。「持続型農業とは、野菜に農薬を散布して野菜を長持ちさせる農業のことだ」といった、誤った認識がまだ存在している。

実施調査の結果、消費者は説得力のある知識情報によってでなければ、生活習慣・意見を変えないことが分かっている。それを実現するのが、効果的、合理的かつ一貫性のあるコミュニケーションである。このマニュアルでは、どのように効果的なメッセージを作成・伝達すれば良いのかを解説する。食品に関心を持つ人々に正しい認識を普及させることで、農業社会の発展に不可欠な人々の支持を得ることが可能になる。